

博士論文

都市における緑地の保全のための
緑の基本計画の計画論に関する研究

根岸 勇太

要 旨

都市における緑地の保全のための緑の基本計画の計画論に関する研究

本研究は、都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の構造を解明すること、これを踏まえて、時代の要請に対応した「緑の基本計画」の計画論の方向性を検討することを目的とするものである。

本研究においては、これまでに論じられてきた様々な都市緑地計画論について、その特徴を整理することを通じて「緑の基本計画」の計画論の特徴を明確にし、「緑の基本計画」の計画論についての研究課題を設定し、実際の「緑の基本計画」の計画論の構造を考察する際の分析の着眼点を定めた。

「緑の基本計画」の計画論は、広域スケールからコミュニティスケールを計画の対象領域とし、緑地の多様な機能に基づき、施策の方針を戦略的に設定していく、まちづくりとの関連の下で展開される計画論であることを指摘した。これをふまえて、4つの視点、すなわち、①「広域スケールからコミュニティスケールにわたる領域を対象とする階層的計画」、②「緑地の多様な機能に基づく計画」、③「施策の方針を戦略的に設定していく計画」、④「まちづくりとの関連の下での計画」の視点を設定し、「緑の基本計画」の計画論の実態を考察する際に必要となる共通の分析の着眼点を設定した。すなわち、①に関しては階層的計画のそれぞれの階層について、①-1 複数の自治体を包含する都道府県域に対応する「広域の領域」、①-2 一つの自治体に対応する「自治体の領域」、①-3 自治体の領域を複数のエリアとして分ける「エリアに区分された領域」、①-4 自治体内部の特定の区域にのみ設定される「特定の地区の領域」。②に関しては緑地の多様な機能の収斂先としての、計画における緑地の空間的側面について、②-1 ある緑地空間の形や質についての事項を示す「緑地の形質」、②-2 緑地の位置を示す「緑地の位置」、②-3 任意の領域における緑地の総量を示す「緑地の総量」。③に関しては、長期方針と戦略的な施策展開の関係性を示す、計画における目的手段関係について、③-1 緑地の在るべき状態を長期的視点から示した「ビジョン」、③-2 施策の実施方針について長期的に示す「施策の実施の方針」、③-3 施策の実施の方針を事業と関連づけて戦略的に示す「施策の実施プログラム」。④に関しては、上記の分析の着眼点の枠組みに、市民の活動がどのように取り込まれているのか、すなわち④-1 「市民の活動の受容」である(第2章)。

上記の着眼点について、法文上、策定マニュアル上の「緑の基本計画」の計画項目がこれまでどのように発展してきたかを、「緑の基本計画」の前身である「緑のマスタープラン」の時代から整理した(第3章)。

その上で、実際に策定されてきた「緑の基本計画」における計画論が、広域的にみたときに、また、特定の自治体に着目したときに、どのような特徴を有してきたのかを、神奈川県と神奈川県下の自治体を対象として明らかにした(第4章、第5章)。

これらの分析に基づいて、実際に展開されてきた「緑の基本計画」の計画論の特徴についてまとめた上で、「緑の基本計画」の類似の計画制度としてのドイツの景域計画を用いた比較考察も踏まえ、今後の「緑の基本計画」の計画論の方向性についての検討を行った(第6章)。

上記の議論を通じて本研究で獲得された知見は、以下の3つの要点に集約することができる。

一点目は、首都圏スケールから自治体内部の地区スケールにわたる計画内容が互いにその内容を考慮・反映させることで長期的に各スケールの計画内容と緑地環境を向上させていく枠組みについて、70年余りの都市緑地計画の歴史的経緯の中で、その計画内容が、首都圏スケールを対象とする領域から始まり、県スケールを対象とする領域、自治体スケールを対象とする領域、地区スケールを対象とする領域へと、異なるスケールを行き来しながら継承・発展してきたことである。神奈川県では「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)と「緑の基本計画」期(1994年-)において、「緑のマスタープラン」の各自治体における「施策の実施の方針」を出発点として、各自治体の「施策の実施の方針」が県スケールにおいて統合された上で、県スケールの「ビジョン」と関連づけられ、県スケールでの「施策の実施の方針」が拡充または創出された。その後、県スケールでの「ビジョン」に基づき、県スケールにおいて特定の領域が設定され、この特定の領域において、重点的に実施すべき「施策の実施の方針」が選択された。一方、それぞれの自治体スケールにおいては、自治体全域を統括する「ビジョン」が設定され、自治体全域での緑地の機能評価が行われた上で、「施策の実施の方針」が設定されてきた。さらに、自治体内部の地区スケールにおいて、重点的な対応が必要な緑地についての機能評価が行われ、これに基づき優先的に実施すべき「施策の実施プログラム」が設定されるとともに、実際に施策が実施されてきた。

二点目は、時間の変化に伴う社会や市民の要望を柔軟に受け入れ、計画内容として付加していくことを可能とするプラットフォームが形成されてきたことである。「緑の基本計画」期(1994年-)を通じた施策展開の結果として、1992年の緑のマスタープランと今日の施策の現況を比較すると、面積の数値上では、緑地確保が大幅に進捗してきたことが明らかになり、また空間的にも、それぞれの地域の状況に対応しながら、全県にわたる広域的なビジョンを支える緑地の確保が進展してきたといえ、時間の変化に対するフレキシビリティを内包する計画論が展開してきたといえることができる。

三点目は、今後の階層的緑地計画としての「緑の基本計画」の枠組みについての、階層ごとの下記(1)から(4)までの提言である。(1)自治体スケールにおいては、「ビジョン」、「施策の実施の方針」、「施策の実施プログラム」を保持・更新していく。「ビジョン」は「施策の実施の方針」の方向性を示すものであり、「施策の実施の方針」を絞り込むことで「施策の実施プログラム」を設定する。この絞り込みの際には、緑地の機能評価、市民の意図や活動、ステークホルダー、そして財政等を勘案する。「施策の実施プログラム」は短期的に更新され、この際、絞り込みの

根拠である緑地の機能評価、人の意図や活動、ステークホルダー、財源等についての情報も定期的に更新される。また、「ビジョン」は、都市における他の関連部門の計画の計画内容と必ずしも整合させず、むしろ他の関連部門の計画の計画内容へと積極的な主張を行うものとする。そして、他の関連部門の計画の計画内容が変化した場合には、「緑の基本計画」にもこの変化を反映させて、「施策の実施プログラム」を絞り込む際の根拠を柔軟に変化させていく。(2) 都道府県スケールにおいては、都道府県内の自治体の「緑の基本計画」を統合し、計画間の「施策の実施の方針」同士の、施策の位置やその種類の格差を調整した上で、広域の骨格的な緑地構造に基づいて、県スケールにおける「ビジョン」と「施策の実施の方針」を設定していく。(3) 首都圏スケールでは、都道府県スケールの「ビジョン」に対する指針として、これまで首都圏スケールの「ビジョン」へと落とし込まれていなかったヒートアイランドへの適応、集中豪雨への適応、津波に対するレジリエントな地域づくり等の新たな課題に対応する「ビジョン」を設定する。(4) 自治体内部の地区のスケールにおいては、詳細な「施策の実施の方針」を設定し、これに基づいて、自治体スケールにおける「施策の実施プログラム」を絞り込む際の根拠を提供する。一方で、地区スケールにおいて、これまでの「緑の基本計画」では扱われていなかった新たな局所的な課題が発生した場合には、これに対処するか否かを、「施策の実施の方針」や「ビジョン」に基づいて判断すること、また、判断のためのデータとして緑地の機能評価そのものを保持しつつ、人の活動や意図を反映して緑地の機能評価の評価軸を更新していくという方法論を指摘した。

Summary

A Study on Planning Methodology of Master Plan For Parks And Open Spaces for Conservation of Green Spaces in Urban Areas

The purpose of this study is to clarify the structure of the planning methodology of the Master Plan For Parks And Open Spaces, a Japanese formal green space master plan. It is placed in the context of the conservation of green spaces in urban areas. It also discusses desirable developments of the planning methodology in the future.

This study consists of 7 chapters. First of all, a brief introduction into the Master Plan For Parks And Open Spaces and the purpose of this study is given (Chapter 1).

Then, based on the characteristics of former planning methodologies for urban green spaces, the research questions and perspectives of analysis for the planning methodology of Master Plan For Parks And Open Spaces are derived. The main perspectives of analysis are set as "vision", "guideline of measures" and "program of measures". The perspective of "vision" shows what, where and how much green spaces in certain urban area should exist in the long term. The perspective of "guideline of measures" describes what, where, how much measures should be implemented in the long term, even if these don't always need to be very feasible in the short term. The perspective of "program of measures" takes the short term feasibility into account and looks at the roadmaps of implementation of measures, connected to the concrete projects (Chapter 2).

Within the framework of perspectives from Chapter 2, the following analyses and discussions are conducted: First, the normative contents of Master Plan For Parks And Open Spaces are analyzed in their change over time, based on a series of related laws and official manuals (Chapter 3).

Then, the practical conditions of planning methodology of Master Plan For Parks And Open Spaces are described, based on the analysis of official documents of Kanagawa Prefecture and its municipalities as well as interviews with functionaries of relevant departments (Chapter 4, 5).

Based on the discussion of these normative and practical conditions, the overall structure of the planning methodology of the Master Plan For Parks And Open Spaces is summarized. Then, in order to examine this methodology from an outside perspective, a comparative study with "Landschaftsplanung", the German landscape planning

system, which is a pioneering planning system for urban green spaces, is conducted. Based on the results of the normative and practical analysis, as well as of the comparative study, desirable further developments of planning methodology of Master Plan For Parks And Open Spaces are pointed out (Chapter 6).

Chapter 7 provides a brief summary of the outcomes of this study.

The conclusions of this study can be summarized as follows.

Firstly, in the layered planning system, the planning contents for green space conservation have been transferred to upper levels and to lower levels over time. Since about 70 years ago, they were transferred from the metropolitan level to the prefectural, municipal and to local levels. In Kanagawa Prefecture, the planning contents have been developed since the era of the "Green Master Plan" (1977-1993), which was the predecessor of the "Master Plan For Parks And Open Spaces" (1994-). In these plans, the "guidelines of measures" of each municipality were integrated as the "guidelines of measures" on the prefectural level and were associated with a "vision" on the prefectural level. Planning contents were expanded or newly created within those "guidelines of measures" on the prefectural level. After that, based on the "visions" on the prefectural level, specific certain areas were set, in which some "guidelines of measures" with high priority were selected. On the municipal level, on the other hand, general "visions" were developed. Then, functions of green spaces were evaluated and the "guidelines of measures" were established. On the local level, evaluations of functions of green spaces, which needed intensive implementation of measures, were conducted. Then, the "programs of measures" with high priority were set and the measures have been conducted until today.

Secondly, through the development of the planning methodology of Master Plan For Parks And Open Spaces, "platforms" have been formed, where the planning contents could be developed, considering the changing needs of societies or citizens. As the result of implementation of measures during the era of "Master Plan For Parks And Open Spaces" (1994-), green spaces have been conserved, adjusted to local situations of the respective area. This implies that these conserved green spaces support the "visions" on the prefectural level as a whole and that the planning methodology has had flexibility for the changes as time goes along.

Thirdly, the further development of the planning methodology of Master Plan For Parks And Open Spaces were discussed. 1) On the municipal level, "visions", "guidelines of measures" and "programs of measure" should be maintained and developed. "Visions" show directions of "guidelines of measures" and through breaking down "guidelines of measures" to concrete cases, "programs of measures" should be established. Those, who are developing the programs, should take evaluations of functions of green spaces, activities and intentions of citizens into account. "Programs of measures" are renewed in the short terms. For the "visions" it is important to stress, that they should not always be correspondent to the contents of other related urban plans. The "visions" should rather be a claim against the contents of other plans. If the contents of other plans are changed, the Master Plan For Parks And Open Spaces should however take these changes into account, not by adjusting the "visions", but by adjusting the arguments for the justification of the "program of measures". 2) On the prefectural level, "guidelines of measures" of Master Plan For Parks And Open Spaces of each municipality should be integrated and combined. In this overall picture, the allocations of measures should be adjusted to each other. Then, based on the prefectural structure of green spaces, "visions" and "guidelines of measures" should be developed. 3) The metropolitan level should focus on "visions", which are coping with problems like the heat island, heavy rain and resilient community against tsunami. These "visions" on the metropolitan level give directions to the "visions" on the prefectural level. 4) The local level on the other hand, should develop more precise "guidelines of measures", which provide the arguments for discussing "programs of measures" on the municipal level. If a new incident - e.g. the destruction of a green space - is going to occur, it should be judged, whether this incident will be addressed, based on the "guidelines of measures" or "visions" or on the evaluation of function of green spaces. In preparation for those cases, the conducted evaluation itself should be maintained, although the weight of functions can be adjusted, reflecting the current activities or intentions of citizens.

目次

第1章	研究の背景と目的	1
1.	研究の背景	2
1.1.	都市緑地計画の計画論をめぐる近年の既往研究	2
2.	研究の目的と研究の構成	9
第2章	「緑の基本計画」の計画論の特徴と研究課題の設定	11
2.1.	本章の概要	12
2.2.	緑地の有する個別の価値に基づく計画論	12
2.3.	都市インフラ整備型計画論	13
2.4.	コミュニティ基盤整備型計画論	15
2.5.	成長管理型計画論	16
2.6.	都市構造指向マスタープラン型計画論	18
2.7.	広域緑地計画論	20
2.8.	「緑の基本計画」の計画論の特徴	20
2.8.1.	身近なスケールでの計画の枠組みの創設	21
2.8.2.	計画の対象となる緑地の多様化	22
2.8.3.	施策の戦略的な実施を見越した計画策定	22
2.8.4.	計画主体の市町村への移行と市民の関わり拡大	23
2.9.	「緑の基本計画」の計画論の研究課題	24
2.9.1.	広域スケールからコミュニティスケールを対象とする計画— 「緑の基本計画」における階層的緑地計画についての研究課題	26
2.9.2.	緑地の多様な機能に基づく計画— 「緑の基本計画」における緑地の多様な機能の位置付けについての研究課題	27
2.9.3.	施策の戦略的な実施を見越した計画— 「緑の基本計画」における長期方針と戦略的な短期方針との関係性についての研究課題	28
2.9.4.	まちづくりと関連した計画— 「緑の基本計画」における市民の意図や市民の活動についての研究課題	28
2.10.	分析の着眼点の設定	29
2.10.1.	階層的計画のそれぞれの階層について	31
2.10.2.	緑地の多様な機能の収斂先としての、計画における緑地の空間的側面について	32
2.10.3.	長期方針と戦略的な施策展開の関係性を示す、計画における目的手段関係について	33
2.10.4.	個別的、拡散的な市民の活動の計画への位置付け	38
2.10.5.	設定された分析の着眼点同士の関係性	38
第3章	「緑の基本計画」の計画項目の発展	42
3.1.	本章の概要	43
3.2.	「緑のマスタープラン」の計画項目	44
3.3.	「緑のマスタープラン」の計画項目についての当時の考察	46
3.4.	「緑の基本計画」の計画項目	48
3.5.	小結	57

第4章	階層的緑地計画論としての「緑の基本計画」の計画論の広域的分析	60
4.1.	本章の概要	61
4.2.	「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)	69
4.2.1.	「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)の階層的緑地計画の展開	69
4.2.1.1.	近郊緑地保全区域、同特別保全地区	71
4.2.1.2.	風致地区	72
4.2.1.3.	自然環境保全地域	72
4.3.	「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)	73
4.3.1.	「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)の階層的緑地計画の展開	73
4.3.2.	「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)の施策の実施	75
4.3.2.1.	風致地区	75
4.3.2.2.	近郊緑地保全区域、同特別保全地区	76
4.3.2.3.	区域区分	77
4.3.2.4.	緑地保全地区	78
4.3.2.5.	協定等によるもの	78
4.4.	「緑の基本計画」期(1994年-)	79
4.4.1.	「緑の基本計画」期(1994年-)の階層的緑地計画の展開	79
4.4.2.	「緑の基本計画」期(1994年-)の各自治体における「緑の基本計画」の展開	84
4.4.2.1.	「緑の基本計画」における「エリアに区分された領域」と「特定の地区の領域」 ..	84
4.4.2.2.	「緑の基本計画」における緑地の機能の多様化	87
4.4.2.3.	「緑の基本計画」における「施策の実施の方針」と施策の実施	89
4.4.2.3.1.	施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項	90
4.4.2.3.2.	施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項	98
4.4.2.3.2.1.	施策の実施の空間的な変遷の把握	98
4.4.2.3.2.2.	「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」の即地性の把握	102
4.4.2.3.2.3.	「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」と施策の実施の空間的関連性 ..	103
4.5.	小結	106
第5章	自治体の施策展開における「緑の基本計画」の計画論	108
5.1.	本章の概要	109
5.2.	川崎市	110
5.2.1.	背景—緑地の減少と施策展開	110
5.2.2.	緑のマスタープラン	111
5.2.3.	緑の基本計画(1995年)	112
5.2.4.	緑地総合評価	113
5.2.5.	「緑の基本計画」の改定	115
5.2.6.	緑地総合評価の見直し	119
5.2.7.	「緑の基本計画」の改定	121
5.2.8.	川崎市における「緑の基本計画」の計画論	121
5.3.	横浜市	126
5.3.1.	背景—緑地の減少とこれに対する施策の実施	126
5.3.2.	緑のマスタープランとよこはま21世紀プラン	127
5.3.3.	ゆめはま2010プラン 基本計画	130
5.3.4.	横浜市緑の基本計画	131
5.3.5.	民有樹林地の現況調査	132
5.3.6.	横浜市水と緑の基本計画	133

5.3.7.	みどりアップ計画	136
5.3.8.	横浜市における「緑の基本計画」の計画論	139
5.4.	鎌倉市	143
5.4.1.	背景—緑地の減少と施策展開	143
5.4.2.	緑のマスタープラン	144
5.4.3.	緑の基本計画(1996年)	144
5.4.4.	緑の基本計画(2001年)	150
5.4.5.	緑の基本計画(2006年)	150
5.4.6.	緑の基本計画(2011年)	151
5.4.7.	鎌倉市における「緑の基本計画」の計画論の展開	154
5.5.	逗子市	158
5.5.1.	背景—緑地の減少と、これに対する施策展開	158
5.5.2.	緑のマスタープラン	159
5.5.3.	逗子市の良好な環境をつくる条例	160
5.5.4.	緑の基本計画(1996年)	162
5.5.5.	緑の基本計画(2006年)	162
5.5.6.	まちづくり基本計画	164
5.5.7.	逗子市における「緑の基本計画」の計画論	166
第6章	都市における階層的緑地計画論の検討	168
6.1.	都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の特徴	169
6.2.	「緑の基本計画」の階層的計画論の相対化—ドイツの「景域計画」との比較	175
6.2.1.	景域計画の基本事項	177
6.2.1.1.	ドイツの地域構造・空間プランニング・景域計画	177
6.2.1.2.	景域プランニング	178
6.2.1.3.	「景域計画」のFプランへの統合	178
6.2.1.4.	「景域計画」の効力	179
6.2.1.5.	環境評価	180
6.2.1.6.	内部地域と外部地域	180
6.2.2.	「緑の基本計画」の計画体系と計画手法との比較整理	180
6.2.2.1.	スコーピング	180
6.2.2.2.	調査と評価	181
6.2.2.3.	ビジョン	182
6.2.2.4.	施策の実施の方針	184
6.2.3.	「景域計画」との比較を通じた「緑の基本計画」の計画論の検討	190
6.3.	都市における階層的緑地計画論の検討	191
6.3.1.	自治体の領域	192
6.3.2.	広域(都道府県)の領域	193
6.3.3.	首都圏の領域	194
6.3.4.	地区の領域—エリアに区分された領域と特定の地区の領域	195
第7章	終章	198
7.1.	都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の特徴	199
7.2.	今後の都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の検討	200

第1章 研究の背景と目的

1. 研究の背景

我々が生活する都市において、緑地を将来にわたって維持し続けていくことは、都市における豊かで文化的な生活を成立させるために、欠かすことのできない行為である。都市緑地法第4条には「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画」が定められ、「市町村は、都市における緑地の適正な保全及び緑化の推進に関する措置で主として都市計画区域内において講じられるものを総合的かつ計画的に実施するため、当該市町村の緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（以下「基本計画」という。）を定めることができる。（都市緑地法四条）」とされている。この「緑の基本計画」は、2013年の時点において663の自治体において定められており、図1-1に示す通り、「緑の基本計画」を策定している自治体は全国わたって分布している(国土交通省, 2013)。その策定率は、全ての自治体中では38%、人口10万人以上の自治体では91%、人口50万人以上の自治体では100%となっている。

全国にわたって策定され、特に人口の多い都市域においては非常に高い策定率となっている「緑の基本計画」は、都市における緑地の保全において中心的な役割を果たす計画であるといえる。

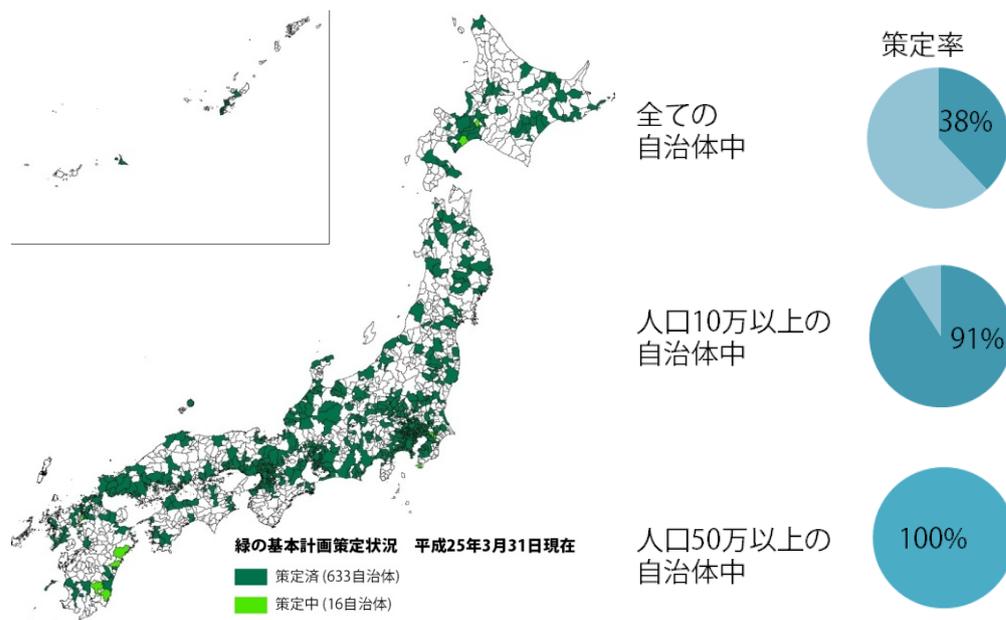


図 1-1 「緑の基本計画」策定自治体（国土交通省，2013）より作成

1.1. 都市緑地計画の計画論をめぐる近年の既往研究

多様な価値観を有する住民が生活する都市において、都市の在り方を取り決め、そしてこれを実現していくことを担うのが都市計画であるが、その中で特に都市における緑地について、その在り方を取り決めこれを実現していくことを担うのが、都市緑地計画といえる。「緑の基本計画」制度は、この都市緑地計画において今日用いられる計画制度である。都市緑地計画の内容は多岐

にわたるものであるが、その多岐にわたる内容を整理するための視点の原点を、ここでは 1924 年のアムステルダム国際都市計画会議に求める。第八回の国際都市計画会議であったアムステルダム国際都市計画会議においては、一つの都市についての従来の都市計画のみならず、複数の都市を内包した地域という枠組みを有する地域計画についての議論が展開された。都市が広域に拡大し連担している今日の都市において求められる都市計画のいわば先鞭をつけた会議であるといえる。このアムステルダム国際都市計画会議において採択された七カ条を以下に示す。

1. An unlimited expansion of large cities is undesirable. The conditions prevailing in the very largest agglomerations are a warning to cities of more modest proportions.
大都市の無限の膨張は、望ましいものではない。最も巨大な(筆者注: 大都市の)集団を覆っている状況は、より控え目な都市に対する警鐘である。
 2. Decentralisation by means of satellite towns should be considered as a means in many cases for preventing excessive enlargements.
衛星都市を手段とする(筆者注: 都市の)非中心化は、多くの場合において過度の巨大化を防ぐ手法として検討されるべきである。
 3. It is desirable for the built-up parts of cities to be enclosed by green belts intended for, and to remain set apart for agriculture and horticulture, cattle breeding, etc. in order to prevent the formation of endless seas of houses.
家屋が無限に連担するのを防ぐために、既成市街地を、意図されたグリーンベルトによって取り囲み、農業、園芸、牧畜等のために、既成市街地を遠ざけておくことが望ましい。
 4. The very rapid growth of traffic, especially that of motor cars and motor buses, renders it necessary for very special attention to be devoted in the future to the traffic problem, local as well as that between towns.
特に自動車とバスという自動車交通の急速な発展によって、地元において、また街と街の間において、将来の交通問題に対して格別の注意が必要とされる。
 5. The preparation of regional plans is necessary for the development of large cities, particularly where they are situated in the immediate vicinity of one another or where many smaller towns are in the immediate neighbourhood of a large city. In these regional plans points 2, 3 and 4 will have to receive full attention in the first place. These plans therefore should not be mainly plans of extension, but designed to prevent entire districts from being covered with continuous lay-outs.
大都市の発展のためには地域計画を準備することが不可欠であり、特にこれらが互いに近接している状況、または多くのより小さな街が大都市に近接している場合にはなお不可欠である。これらの地域計画においては、2, 3, 4 がまず完全に考慮されなければならない。よってこれらの計画は単純な都市拡張計画ではなく、街区全体が連続した配置となることを避けるようにデザインされなければならない。
 6. These regional plans should be elastic and be changed according as conditions alter. Such a modification should only be made for reasons derived from public interests.
これらの地域計画は、弾力性を有し、状況が変わるのに従い変化するべきである。このような修正は、公共の利害に由来する理由のみによって行われるべきである。
 7. It is essential that in connection with town and regional plans power be given to ensure that land zoned for certain purposes is put to that use, while the plan remains in effect.
町と地域計画の連携においては、特定の目的にゾーン指定されている土地が、計画が実行されている間はその目的のために使用されることを保障する権限が付与されなければならない。
- (International Town Planning Conference, 1924 :55, 56) 筆者訳

この七カ条は、当時まだ発展途上であった自動車交通について言及している第四条を除いて、今日の都市計画の重要な側面について言及しているものと見ることができる。すなわち、第一条

は、都市における「問題提起」であり、第二条は、「計画の理念」に言及している。第三条は、「具体の目標」を述べ、第五条は、「計画のスケール」への配慮を指摘している。第六条は、「計画の柔軟性」であり、第七条は実効性のある「具体の施策」について言及している。

このように、「問題提起」、「計画の理念」、「具体の目標」、「計画のスケール」、「計画の柔軟性」、「具体の施策」という都市計画の重要な側面を押さえた上で、都市計画の中でも「緑の基本計画」が特化する都市緑地計画における計画論についての主な論考を概観する。なお、「緑の基本計画」制度は、1977年に創設された「緑のマスタープラン」制度を前身とするものであるが、明治期以降この時代までにもさまざまな都市緑地計画の論考が蓄積されてきている。これらの蓄積されてきた論考については、多くの研究者によってすでに整理がなされている(石川, 2001; 内山, 2000; 川名, 2000a, 2000b; 木村, 1974, 1992; 佐藤, 1977a, 1977b, 1983, 2000; 白井, 1976a, 1976b, 1976c, 1976d, 1977; 杉田, 2004; 杉田・土肥, 2002; 田邊, 2000; 丸田, 1983)。よってここでは、近年、具体的には、「緑の基本計画」の前身である「緑のマスタープラン」制度の運用期にあたる1980年代以降の、「緑のマスタープラン」または「緑の基本計画」に係る都市緑地計画について論じたものを以下に示す。

田辺らは、「緑のマスタープランの策定に当たっては、緑地の現況の把握からこれを計画の対象とするに当たっての総合的な評価の手法については、種々の方法論が提示されているが、いずれも充分とはいえず、各地域の特性に基づいた評価に重点を置かざるを得ないし、長期の都市計画上の諸条件についても予測に限界があること、さらに、計画目標水準の達成を段階的に設定することとしているが、最終目標と現実の水準との開きが大きいこと等、困難な問題も多い」(田辺・山田, 1980: 13)と述べている。

丸田は、「緑のマスタープラン」について、「都市の未来像を想定した、都市の骨格形成を期待したものであると評価したい。市民の将来像を、国政レベルから展望する際には、長期および超長期視点に立脚した、施策でなければならないのであるが、「緑のマスタープラン」は、21世紀の姿をイメージにおく、「都市のイメージ」を想定した、全体像の発想と言えよう」と論じ、「現況分析、適地選定、系統化およびマスタープラン」という、計画策定の4段階を示している(丸田, 1983: 140-142)。

田代は「緑のマスタープラン」の改定について、「大きな課題は緑のマスタープランを特色のあるまちづくりの戦略として位置づけてゆく方法である。見直し作業の中心課題は、従って、①広域的観点からの緑地配置指針の策定、②各系統別緑地配置計画の充実の2点である。前者については都道府県レベル、大規模レクリエーション地域整備、大規模プロジェクト関連などを考慮すべきである。後者については、従来の3本柱である環境保全系統、防災系統、レクリエーション系統のそれぞれの系統の充実に加え、良好な都市環境への配慮(景観構成系統として、緑とオープンスペースを主体としたガイドラインを位置づける)、地区レベルの緑地環境計画を作成することが主要な柱である。」(田代, 1986: 15)と述べている。また田代は、緑地地域から緑地保全地区にいたる一連の制度の展開に関連し、「緑地に関する計画論が用意され、発展してきたが、その内容は大きく二つに分けられる。一つは保全手法論としての計画論であり、生態学的な理論

が根拠として用いられた。二つ目は施設整備の計画論であり、他の公共施設の計画と同様の空間計画論が応用された。前者は地域地区制度の展開及び都市の土地利用規制のゾーニング手法が具体の制度としての背景にあり、後者は営造物としての都市公園の整備計画手法が背景にあった。」とし、「緑のマスタープランの策定が全国的になされるようになると、各都市自治体で施策目標として予算に直結する確保すべき緑の量的水準や配置の原則の検討が行われ、いわゆる緑の目標水準論が一般に脚光を浴びるようになってきた。この段階では理念型としての生態学的方法は現実的要求を満たしにくく、むしろ定量的手法による計画指標の有効性の議論に衆人の目が集中した。(中略)公共的緑の量的水準、私的緑の量的水準の設定が地域住民の満足感を満たす手法として行政施策の中に定着し、従前よりあった” ミニマム” 設定手法とともに、計画論形成の重要な柱の一つとして認識されるようになった。」(田代, 1989 : 29)と述べている。

舟引は、「緑のマスタープラン」について、「環境保全、レクリエーション、防災、景観の4系統から評価することにはなっているものの、緑地の機能は多様であり、この辺のアプローチに関わらず結果に大きな差がでない。したがって、現実の都市計画区域の実情に引きずられてきわめて行政的なプランとなりがちである。さらには、将来の緑地の確保目標量の数字合わせで緑地の範囲が定められるという事態も生じている。」とし、これを「理想的な計画論と現実のギャップ」(舟引, 1991 : 163)であると論じている。

石川は、「計画論としてのこれまでの緑のマスタープランは、機能別(環境保全、レクリエーション、防災、景観)に解析・評価された系統別緑地を重ね合わせ(オーバーレイ)により統合化し配置計画を導くという、いわば緑地機能論に依拠している。」(石川, 1991 : 159)と述べている。また石川は、「緑のマスタープランの計画論としての特質は、都計法第6条に基づく基礎調査(自然的条件、社会的条件、その他緑地等調査)をふまえて、緑地の機能を四系統(環境保全、レクリエーション、防災、景観)に分け、解析・評価を行い、オーバーレイにより緑地の重みづけをし、各系統計画を総合化し緑地の配置計画、実現のための施策の方針を導くという点にある。この計画論の基本にある考え方は、緑地という自然的・社会的有機体を機能により分節し、多機能の集積に計画の合理性を見出そうとするものである。」と論じている。さらに石川は、「緑のマスタープランに内在する計画論を歴史的に振り返ってみると、そこには二つの緑地計画論の流れがある。第一は19世紀中葉より20世紀初頭にかけて欧米で行われたパーク・システム及び緑地帯論である(中略)第二の計画論は、20世紀初頭における近代都市計画の成立後確立された公園配置論にもとづくものであり、公園緑地を機能、規模、位置等から分類し、近隣住区理論を基礎に、小規模から大規模へ、近隣から都市、そして広域へと合理的に構築された計画論である。ここでは、配置論とともに、一人当たりの公園面積といった具体的量が、計画に合理性を与える役割をになっている。」(石川, 1992 : 56)と論じている。

以上は「緑のマスタープラン」の時代の論考であり、以下は、「緑の基本計画」の時代の論考となる。

平野は、「緑の基本計画」の今後の展開として、「緑豊かな都市、公園緑地を感性的に理想都市とする時代は終わった。ヒートアイランドの形成の阻止、都市気候の緩和、ゴミ排出量の削減等

省資源・省エネルギー型の都市構造、循環系都市に転換するための都市の骨格構造を決定する公園緑地の計画的整備が重要になり、また、ライフ・スタイルを転換させる公園緑地の整備と管理運営が重要になる」(平野, 1997 :8)と論じている。

越沢は、「都市全体の土地利用と緑地（オープンスペース）に関しては、2本立ての同格で、きちんとした長期のビジョン、施策、事業プログラムを基本として確立することが、日本では歴史的にも必然性をもって」(越沢, 1997 :23)いと論じている。また越沢は、「緑の基本計画」について、策定主体の市町村の責務の重さと、説明責任の重要性を指摘している(越沢, 1997 :16)。

蓑茂は、緑の機能と計画レベルについて、「緑の基本計画」には、少なくとも3つのヒエラルキーで示す計画の種類（地区、都市、広域）がある」とし、「緑の機能はそれぞれのヒエラルキーに応じた適切なレベルで計画されることによって発揮される」(蓑茂, 1998 :11)としている。そして、「長期的取組みを前提として全体を計画し、これに基づいて部分改造的に快適なまちを一つひとつつくり上げていく方法である。全体の体系を考える際は、大局的な英断が必要である。これに対して、部分の計画からのアプローチでは、ひとえに市民の日常的環境行動が出発点で、その和が終結して力となる。」(蓑茂, 1998 :13)と論じている。

田代は、「緑の基本計画とは緑の立場から広義の居住環境形成の方針を表現することであると考えている」(田代, 1998 :3)とし、多様な目標の設定、共生の視点の導入、合意形成のための行政、市民、企業、専門家の役割分担の重要性を指摘している(田代, 1998: 5-6)。また、田代は「緑の現況把握で実態としての緑被地の量的計測を行い、それを計画対象としてフレーム化し空間表現するのが計画の主流であるが、財政的事情などにより、全市を対象とした空間表現ができない場合も多い。そこで戦略的事業をいくつか想定し、それに加えて緑あふれる街とするためのあらゆる方法を探し出し、それを上手くちりばめて行くことが重要である。そこで、計画区域内をいくつかの戦略テーマごとにゾーニングして、主題を設定し、それを中心とした個別計画を用意して行く方法が有効となる。都市マスタープランの地域別計画と連動する部分が極めて多い。」(田代, 1999 :22)と述べている。

亀山は、「緑のマスタープラン」以来の4系統の配置計画手法について、「これまで、生きものの生育地の保全については、十分に対処してきたとはいえないであろう。」と論じ、「緑の計画を策定する際には、生きものの生育に関する調査から始め」、「生きものの生育に関する調査は、生育地のまとまりをビオトープとしてとらえる方法が適して」おり、「ビオトープ地図を作成したら、保全すべきビオトープを抽出」し、「これらの場所が、都市公園や保全緑地に指定されていない場合には、「緑の基本計画」でその存続を担保する何等かの方策を検討しなければならない。」(亀山, 2000 :6-7)と論じている。

石川は、「都市の文化的骨格そのものを緑地として位置づけ、「緑の基本計画」を、その持続的維持のための戦略的プランとしている」事例や、「地球環境時代の環境マネジメントの手法として、身近な生活圏を対象とする小流域に立脚した計画論の展開」の事例、「緑の基本計画」を都市戦略プランとして位置づけ、広範な市民参加に基づいて展開している」事例、「身近な緑の保

全と創造にきめ細かな施策を導入し、水路、河川、道路等とネットワーク化させ、生活の質を高める施策として「緑の基本計画」を位置づけている」事例、「地球温暖化への取り組み、循環型社会への転換、生物多様性の回復など(中略)基本的課題を、「緑の基本計画」の理念として据え、展開を目指している」事例を指摘し(石川, 2007 : 17-20)、「緑の基本計画」は、整備・開発・保全の方針に示される土地利用計画の一環という枠組みを超えて、都市戦略プランへと変身を遂げている」(石川, 2007 : 20)と論じている。さらに石川は、流域圏を基盤とする緑の計画と、沿岸域を基盤とする広域の緑の計画の二つの緑の計画の枠組みについて述べた(石川, 2011 : 8-9)上で、都市更新による自然共生集約都市として、「コンパクトな都市居住により医療、福祉のサービスをあげ、自転車公共交通の展開により低炭素化を目指す。遊休農地を市民菜園とし、モザイク状の緑が身近にある質の高い暮らしを実現する。周辺部については、防災上の脆弱地域から撤退することを原則とする、新たな都市計画の線引き制度を導入する。」(石川, 2011 : 9)と論じている。さらに、石川は、人口減少による社会的脆弱性の下でのエコ・コンパクトシティの展開、また、緑地の分断、孤立化、災害に対するリスクの増大、生物多様性の劣化等の環境の脆弱性に対する、生命活動の基本となる水・緑の循環系の回復を究極の目的とするという思想の展開、そして、地域固有の文化が急速に失われていく文化の脆弱性に対する文化的景観に基づく計画展開の重要性を指摘している(石川, 2013 : 4-6)。

以上の都市緑地計画の論考においては、ヒートランドの形成の阻止、都市気候の緩和、防災、生物多様性、居住環境の形成という、「問題提起」が行われ、また、パーク・システムや緑地帯論という「計画の理念」について論じられている。さらに、都市のイメージの全体像や長期のビジョンといった「具体の目標」について指摘されている。そして、地区、都市、広域という多様な「計画のスケール」を考慮することが述べられている。また戦略的事業や個別計画の展開という「計画の柔軟性」が考察され、さらに施設緑地、地域制緑地という「具体の施策」についての議論が展開されている。加えて、環境保全、レクリエーション、防災、景観といった緑地の機能に基づく解析や評価、フレーム設定、ビオトープ地図の作成という、具体的な検討手法ともいうべき内容についての論考も充実したものとなっている。

以上のことから、本研究では、「都市緑地計画の計画論」を「都市をめぐる問題提起に対応して、緑地帯論や近隣住区論等の思想を背景とし、空間スケールに配慮して、緑地の機能評価や解析等の特定の検討手法を用いるとともに、ステークホルダーの意見を取り入れつつ、都市における緑地の目標を設定し、柔軟性を維持しながら具体の施策を実施していく一連のシステムについて論じたもの」とすることとする。

これらの「都市緑地計画の計画論」が、具体的な検討手法の発展に伴って蓄積されてきた一方で、「緑の基本計画」の実践もまた蓄積されてきている。すなわち、これまでに「緑の基本計画」の実態について、網羅的な調査と個別事例の報告が下記の通り行われてきた。

網羅的な調査については、国土交通省と日本公園緑地協会による2度にわたる「緑の基本計画」の策定状況の全国的な調査(国土交通省都市地域整備局都市計画課, 2003; 古澤, 2013)と、村上による東京都の区市町村の「緑の基本計画」についての調査(村上, 2002)が行われている。全国的

な調査においては、住民意見の反映に対する工夫、計画内容の従来の「緑のマスタープラン」の領域からの発展・総合化、計画の積極的な公表、計画に基づく事業の展開が見られたという知見(国土交通省都市地域整備局都市計画課, 2003)や、「最近策定が進められている計画のなかには、これら4系統(筆者注:環境保全、レクリエーション、防災、景観)に加え、近年の地球環境規模の環境問題等に対する社会的関心の高まりに対応して「生態保全」系統ともいえるべき、動植物の生育・生息環境の保全等に配慮した系統的緑地配置にまで踏み込んで検討している事例」(浦田, 2000: 12)があるという知見が得られている。

また、村上は、東京都内の各市町村における「緑の基本計画」の内容を調査し、「区部では"緑の将来像"の配置図面のみを示し、緑地の配置の方針を定めていない区が多く、多摩部でも約1/3が同様である」点や、地域別整備方針について「地域ごとの緑化の目標設定を行い、緑づくりの方針や展開する施策の位置など、かなり詳しく図面等を用いて示すもので、約半分の区市が定めている」(村上, 2002: 19)点を指摘した。

また、「緑の基本計画」についての個別事例の報告が蓄積されてきた(荒川・嶋田, 1997; 岩間ら, 2000; 榎本, 1997; 太田, 1999; 大塚, 1999; 岡本, 2004; 小田嶋, 2010; 鎌倉市景観部みどり課, 2011; 神長・桜井, 1998; 川崎市建設緑政局緑政部緑政課, 2011; 北原, 1998; 栗原, 1998; 国分寺市都市建設部緑と水と公園課, 2004; 小山, 2001; 斎藤, 1998; 櫻井ら, 2001; 清水, 1998; 高橋, 1996; 田口, 1998; 千葉市都市局公園緑地部緑政課, 1998; 土屋, 1996, 1997; 豊田市企画部都市計画課, 1998; 鳥越, 1998; 流山市都市整備部みどりの課, 2011; 西高, 2010; 野崎, 1999; 萩原, 2011; 町田市環境産業部公園緑地課, 2004; 三島, 2000; 水田, 1998; 村岡, 1998; 森本, 1998; 矢澤, 2000; 矢澤・岡田, 2000; 横浜市緑政局総務部企画課, 1998; 渡邊, 2002)。

以上の通り、今日までに、都市緑地計画の計画論が、具体的な検討手法の発展に伴ってその内容を充実させてきており、かつ、数多くの「緑の基本計画」の実践が蓄積されてきているのである。つまり、「緑の基本計画」制度が創設されて20年以上が経過した今日、20年間の蓄積をふまえて、「緑の基本計画」の計画論を整理した上で、「緑の基本計画」の計画論が、実際の「緑の基本計画」の実践においてどのように展開し、またどのような課題がみられたか等の検証を行うこと、すなわち、「緑の基本計画」の計画論の実態をふまえた上での議論をすべき時期となっているといえる。

2. 研究の目的と研究の構成

したがって、本研究は、都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の構造を解明し、時代の要請に対応した「緑の基本計画」の計画論の方向性を検討することを目的とする。

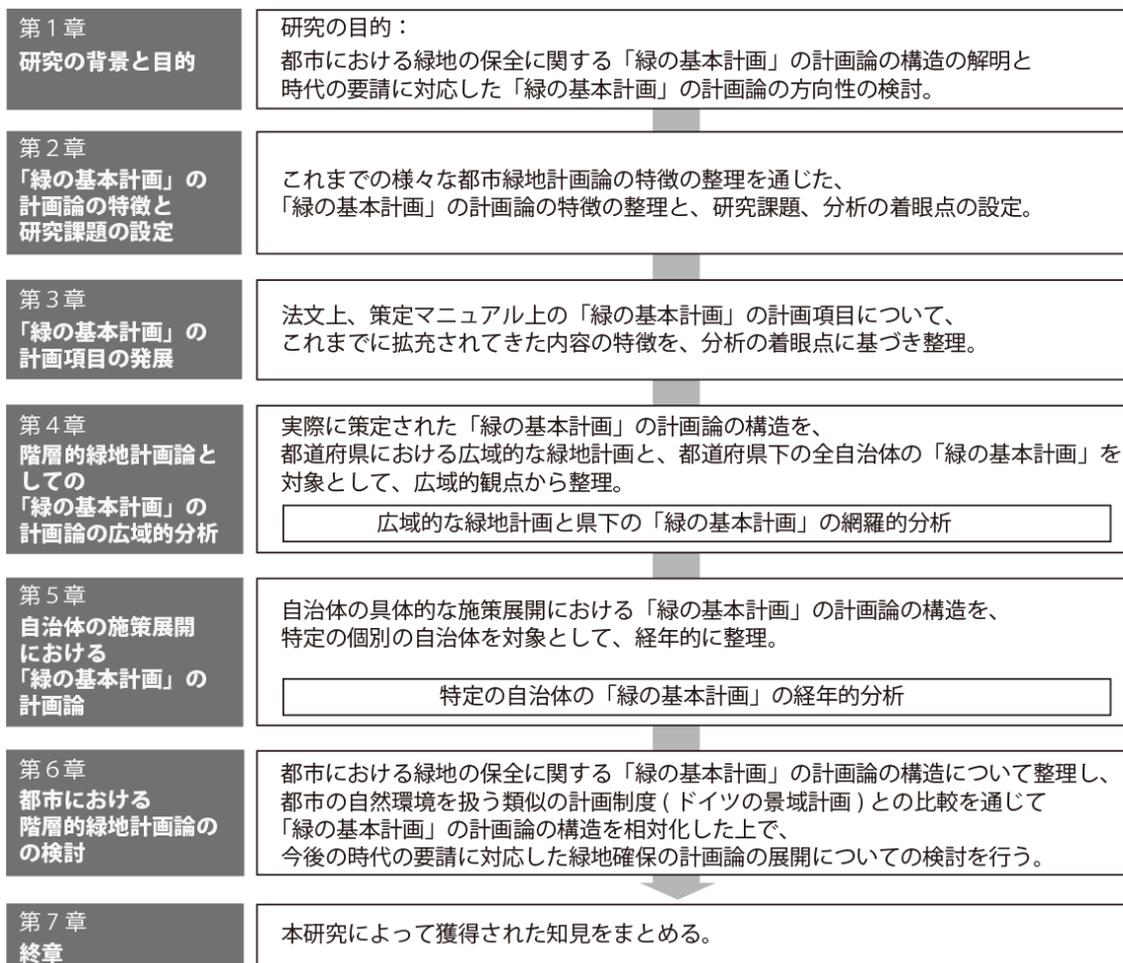


図 1-2 本研究の構成

第2章では、これまでに論じられてきた様々な都市緑地計画の計画論の特徴を整理することを試みる。このことを通じて、「緑の基本計画」の計画論の特徴を明確にしようとするものである。そして、「緑の基本計画」の計画論に関する研究課題を明確化させる。そして、「緑の基本計画」の計画論の実態を考察する際に必要となる分析の着眼点の整理を行う。

第3章では、法文上、策定マニュアル上の「緑の基本計画」の計画項目がこれまでどのように発展してきたのかを、「緑の基本計画」の前身である「緑のマスタープラン」の時代から分析の着眼点に基づき明らかにする。

第4章では、実際に策定されてきた「緑の基本計画」における計画論が、広域的にみたときに

どのような実態を有してきたのかを、特定の都道府県における広域的な緑地計画と当該都道府県下の全ての自治体の「緑の基本計画」を対象として明らかにすることを目的とする。

第5章では「緑の基本計画」の計画論の具体的な展開を明らかにするために、特定の個別の自治体を対象とし、自治体の緑地保全の施策展開における「緑の基本計画」の計画論の実態について、経年的な分析を行う。

第6章では、第2章から第5章の検討を経て、「緑の基本計画」の計画論の特徴についてまとめた上で、「緑の基本計画」を、類似の計画制度との比較によって相対化した分析を行い、これらに基づいて、今後の都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論についての検討を行う。

第7章を終章とし、本研究によって獲得された知見のまとめとするものである。

第2章 「緑の基本計画」の計画論の特徴と研究課題の設定

2.1. 本章の概要

都市緑地計画分野においては、明治期以来、今日に至るまでに様々な計画論が形成されてきた。本章では、これまでの様々な都市緑地計画の計画論の特徴を整理することを試みる。このことを通じて、「緑の基本計画」の計画論の特徴を明確にし、研究課題を明確化しようとするものである。

第2章の手法は、これまでの都市緑地計画論について整理した論考(石川, 2001; 佐藤, 1977a, 1977b, 1983; 白井, 1976a, 1976b, 1976c, 1976d, 1977; 杉田, 2004; 杉田・土肥, 2002; 丸田, 1983)を参考としつつ、各時代の文献を引用しながら、各時代における社会的要請、計画が対象とする領域のスケール、社会的要請に応じて必要とされた計画が依拠する考え方、計画の戦略性、計画の策定主体という視点に基づいて、それぞれの都市緑地計画論の特徴を整理するものである。

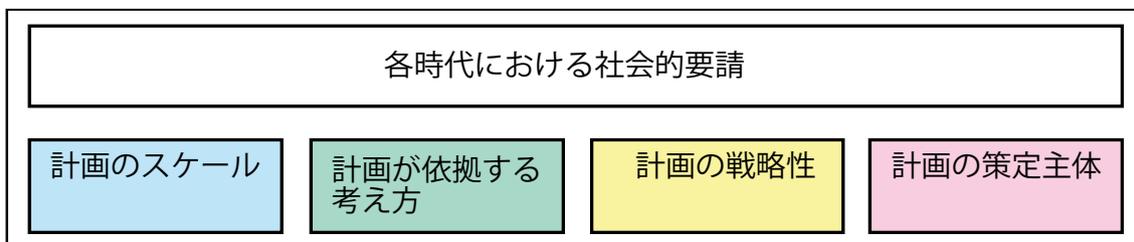


図 2.1-1 計画論の整理の視点

2.2. 緑地の有する個別の価値に基づく計画論

明治維新以降、欧米を手本とする都市の整備が課題とされていたが、都市における緑地については、1873年に以下に示す太政官布達が発せられた。

正院達第拾六号府県へ

三府ヲ始、人民輻輳ノ地ニシテ、古来ノ勝区名人ノ致跡地等是迄群集遊観ノ場所（東京ニ於テハ金竜山浅草寺、東叡山寛永寺境内ノ類、京都ニ於テハ八坂神社境内嵐山ノ類、然テ此等境内除地或ハ公有地ノ類）従前高外除地ニ属セル分ハ永ク万人偕楽ノ地トシ、公園ト可被相定ニ付、府県ニ於テ右地所ヲ撰シ其景況巨細取調、図面相添大蔵省ヘ可伺出事

明治六年一月十五日 太政官

太政官布達においては、「古来ノ勝区」や「名人ノ致跡地」といった「群集遊観ノ場所」を各都道府県が選定し、公園として位置づけるものとされている。以降、各都市において、封建時代以来の寺社地が公園として位置づけられていった。

つまり、太政官布達に基づいて、封建時代から継承された遺産としての緑地についてその歴史的、文化的な価値に基づいた保全が試みられていったが、この際、計画が対象とする領域のスケールは、あくまでも個別の緑地であった。このような、太政官布達に端を発する都市緑地計画の計画論を、「緑地の有する個別の価値に基づく計画論」とすることができよう。

2.3. 都市インフラ整備型計画論

1885年の東京においては、東京市区改正審査会審査において、「街衢相連リ、軒楹相望ムノ間、之ニ間在シ之ニ連帶スル開豁清潔ノ場所アルニ非サレハ、住民日常ノ生活産業ヨリ生スル大氣ノ汚敗ヲ更新スルノ路ナク、有害ノ悪氣市區ニ沈滞シテ、病夭ノ媒ヲ爲シ、其淨除揮散ヲ求ムルモ得可カラス、是家ニ庭砌ナク、室ニ窓牖ナキニ同シク、亦身體ニ肺臟ヲ闕クニ異ナラサルナリ、加之ナラス、其業務ノ高下ヲ論セス、多クハ室内汚穢ノ大氣ニ生息スルモノ、戸外新鮮ノ大氣ヲ呼吸シツ、其勞劬ヲ回償スルノ準備ナケレハ、冥々ノ間、人民營産ノ力ニ於テ其失フ所實ニ貲ヲレサルモノアリ」(東京市区改正委員会, 1919: 17)とされ、都市の衛生状態の向上のための公園の必要性が認識されていた。「衛生ニ關スル巨益ノ外、首府ヲシテ首府タルノ壯觀ヲ煥發セシムルコト、出火天變ノ際、人民廻避ノ場所ヲ得ルコト、一定ノ規律ヲ設ケテ汚穢ヲ淨除スルトキハ、朝昏適當ノ時間ヲ限リテ、魚蔬ノ市場ニ供用スヘキコト、交通繁劇ノ市區ニ在テハ、車馬ノ輻集ヲ開通スルノ便アルコト等、間接ニ得ル所ノ利益一々之ヲ枚擧スルニ遑アラサルナリ」(東京市区改正委員会, 1919: 17)との認識の下、「公園ト爲スニ適スヘキ地ハ之ヲ選擇シテ市街人家稠密ノ地ニ空氣ヲ清潔ナラシムルノ餘地ヲ存シ又郊外遊歩ニ歡樂ノ地ヲ設ケ都府人士ノ健康ヲ保タシムル等市區改正ノ設計ト俱ニ最モ意ヲ注キタル所」(東京市区改正委員会, 1889: 17-18)であった。その結果として、市区改正事業として、1889年には49公園、330ヘクタールが決定されるに至った。しかしながら、その後、市区改正事業は大幅に縮小されることとなる。

大正期に入ると工業化と都市化の進展により、都市における諸問題が顕在化し、「市民の福利を減殺し、都市の機能を阻害すること夥し」(後藤, 1920)い状況となっていた。一方、「東京市今日の公園は、(中略)太政官布達に基づきたるものであつて其多くは神社佛閣の境内地等を利用して之れに多少の加工を施したるに過ぎ」(笠置, 1919: 49)ないものであった。このような状況の中で、1919年には都市計画法が制定され、公園が都市計画に位置づけられるとともに、風致地区制度が創設される等、都市計画において緑地¹を対象とする制度の位置付けが確立された。

1923年の関東大震災による甚大な火災被害を受けた後には、「大公園は今度の如き震災等のあつた際の避難場になる」(小橋, 1923: 31)ことが認識され、「震災以来人々は口を揃えて都市に公園の必要なるを説」(大屋, 1924: 15)いていたとされている。復興計画案である帝都復興計画甲案においては、東京都心に大小の公園を設置し、広幅員道路を配置することが計画され、甲案を発展させた計画案の議決時の付帯条件には、「交通、防火、衛生、美觀の爲主要街路の交叉點其の他數箇所ニ廣場を設くること」、「公園及分市場は出来る限り之れを増設すること」(山田, 1930: 35)が示されていた。実際の帝都復興事業においては、当初の計画から大幅に事業を縮小させつつも、「成るべく公園の位置を普遍的にし一定の系統を立てるの方針」(大岡, 1930: 53)の下、6箇所の大公園と52の小公園が生みだされた。この帝都復興事業を評して井下清は、「復興計畫に於ては公園なる名稱を附してはいない主要街路の橋臺地と廣場に數多くの街路小庭が營造され其れ等は二萬八千本の一般街路樹と共に都市街路の美化に公園にも勝って非常な働きをして居

¹ ただし、都市計画上の用語としての「緑地」が登場するのは、1939年の東京緑地計画においてのことである。

る」(井下, 1931 : 53)と述べている。

以上のような、都市において公園を適切に配置するとともに、街路等の帯状の緑地で系統化するという思想は、世界的潮流においてはアメリカの Parksystem に見てとることができるものである。Parksystem については、日本でも大正期にさかんに研究が蓄積された。片岡は公園系統として Parksystem を紹介し(片岡, 1916)、武居は大公園、小公園、運動場、休養中心、遊園とこれらを連絡する公園道から成る Parksystem について、アメリカのボストン市とカンザス市を例に論じている(武居, 1919)。北村(1932a)は公園の計画標準について検討し、界限又は市区公園、都市運動公園、都市公園、林野公園、沿岸公園、公園道路、散歩道路の公園種別を提案するとともに、公園の配置については、ボストンやシカゴの Parksystem を引用しつつ、放射式、環状式、折衷式の公園系統を示している。一般に北村理論と通称されるこの理論に基づき、内務省(1933)により公園道路公園計画標準が定められ、大公園、小公園、そして「主トシテ散歩、遠足、登山、乗馬、ドライブ等ノ用ニ供スル」公園道路の分類が定められ、大公園と小公園については「慰楽系統上連絡ヲ有シ且分布ノ平衡ヲ得ルコト」とされ、また公園道路は「公園其ノ他ノ慰楽地ヲ連絡スルコト」とされたのである。

アメリカにおいては、19世紀後半から、「公的利用のために自然の美しさを有する場所を保全し、惨めな貧困と醜悪さのスポットを、都市の公園や遊び場として置き換える国民的ムーヴメントが成功を収め、(中略)適切な場所を選定し、散在する公園を一つのシステムとして連絡する試み(筆者訳)」(Philadelphia Allied Organizations, 1905 : 3)が行われ、多くの都市において Parksystem が登場した。Boston においては、「パークウェイの帯が海岸沿いのレクリエーションエリアと Franklin Park として知られる大公園を繋いで、(中略)都市は公園のベルトとブルーヴァールによって囲まれており、これらは都市の過密した区域にとってのレクリエーションを提供するのみならず、街区の輪郭を形成するもの(筆者訳)」(Massachusetts Metropolitan Park Commission, 1900 : 10)であった。Minneapolis においては、Horace William Shaler Cleveland(1883 : 6)によって、都市に品格と美しさを与える装飾的な並木道(ornamental avenue)、延焼防止帯となる植樹された広幅員街路、ミシシッピ川沿いの緑地帯等から構成される parks and parkways が提案され、用地の買収が進められた。1917年には、都市計画の第一の目的である公衆衛生の向上に寄与するものとして、また不動産価格を上昇させるものとして、Parksystem をより発展させる方針が示された(Minneapolis Civic commission, 1917 : 136-137)。

「適切なParksystemとは、都市の利益(city's gain)であると思われる。全ての階級にとっての魅力を生み出し、都市の美しさを付加し、健康を促進し、新鮮な空気を生み出す。木々は毒性のあるガスを吸収し、空気を浄化する。そして特に子どもと裕福でない人々に道理をわきまえた楽しみの機会を広げる(筆者訳)」(Minneapolis Civic commission, 1917 : 141)とされていた、このParksystem に思想的源流を求めることができる計画論は、都市スケールを計画の対象領域とし、都市の将来の発展を視野に入れて、都市のインフラとしての緑地を計画する計画論であり、「都市インフラ

整備型計画論」とすることができよう²。

2.4. コミュニティ基盤整備型計画論

先述の通り 1932 年の北村理論は、アメリカの Parksystem に基づいて公園系統を提案しているが、一方で、公園種別とその所要面積については、ドイツの Martin Wagner による自由空地 (Freiflächen) の所要量についての研究 (Wagner, 1915) を翻訳したもの (北村, 1932b) に基づいて、各種公園種別の所要面積と誘致圏を、計画標準として提案したものである。先述の通り、界限又は市区公園、都市運動公園、都市公園、林野公園、沿岸公園、公園道路、散歩道路の公園種別が示され、都市、そして郊外に係る公園と、界限又は市区、すなわちコミュニティの基盤としての公園という概念が確立されている。1933 年の公園計画標準において、近隣公園は「老若男女ノ慰楽ノ用ニ供スルモノ」であり、児童公園については「河川、運河、大ナル構築物敷地 (小学校ハ例外) 交通頻繁ナル道路等アル場合ニハ児童公園ノ誘致区域ハ之ニヨリ遮断セラルルモノトス」とされるなど、コミュニティの在り方が想定され、その基盤となる小公園の計画思想が標準として設定されている。ただし、小公園の計画量は示されておらず、唯一 1933 年の土地区劃整理設計標準において児童公園と近隣公園の 3% 以上の留保が定められている (内務省, 1933) のみであった。また、この時点においては、小公園が基盤とするところのコミュニティやそこでの人々の暮らしは当然想定はされていたが、ただしコミュニティ自体の明確な概念規定はなされていなかった。

コミュニティ自体の概念規定と、その基盤としての近隣公園や児童公園に係る計画論は、第二次世界大戦後にさらなる展開をみた。第二次世界大戦後、焦土と化した全国の都市においては、その復興が急務となったが、ここで示された戦災地復興計画基本方針に基づく緑地計画標準と土地区劃整理設計標準 (戦災復興院次長通牒, 1946) においては、国民学校を中心とする、約 1 万人の居住者から構成される近隣住区が示され、近隣住区に対する近隣公園と児童公園の 5% 以上の留保と、数個の近隣住区につき一つの近隣公園を確保して、児童公園は街区内に確保するという配置基準が示された。この近隣住区のルーツは、Perry により示された The Neighbourhood Unit であり、一小学校を基本とするオープンスペース、公共施設団地、店舗、境界としての幹線道路と内部の道路網から構成されるコミュニティとしての単位である (Perry, 1929)。日本においても、戦後、「住宅地開発の計画単位としての近隣住区概念が一般的に承認され」(川名, 1957: 2) ようになっていった。住宅開発の分野で採り入れられたこの近隣住区論は、以降、都市緑地計画論の枠組みにおいても、コミュニティの基盤としての児童公園や近隣公園から構成されていた北村理論と統合されていくことになる。つまり、近隣公園と児童公園について、近隣住区を導入して新たな標準が検討され (公園緑地協会, 1955; 横山 & 福富, 1952)、1956 年の都市公園法制定を経て、1970 年には都市計画技術基準算定委員会による新たな基準案において、近隣住区が位置づけられ (佐藤, 1977b: 118)、そして 1972 年の都市公園等整備緊急措置法の成立によって、児童公園、近隣公園、地区公園が住区基幹公園とされ、近隣住区の基盤としての公園という位置付け

²石川は、アメリカにおける Parksystem について、「都市づくりのシステム」(石川, 2001: 105) であり、「マスタープランに基づく都市基盤整備の計画論」(石川, 2001: 106) であったと述べている。

を獲得するに至ったのである。さらに、都市公園等整備緊急措置法に基づく都市公園等整備五箇年計画では、1985年における一人当たり公園面積を 10 m^2 ³とし、1971年時点での公園現況 2.8 m^2 /人を1976年に 4.2 m^2 /人にすることが目標とされた。都市公園等整備五箇年計画によって、都市公園の設置面積、個所数は格段の増加をみるようになった。以上のように、近隣住区論に基づく計画論は、コミュニティスケールを計画の対象領域とし、コミュニティの基盤となる緑地を整備していくものであり、「コミュニティ基盤整備型計画論」であるといえよう。

2.5. 成長管理型計画論

戦後の復興期から高度経済成長期にかけて、都市は拡大の一途を辿った。1968年の改正都市計画法により創設された区域区分の市街化調整区域によってようやく対処が可能となった、都市の拡大の制御という課題は、日本のみならず欧米諸国においても共通する20世紀の都市計画における主要な課題であった。この課題に対して、都市の周囲に生産基盤であるとともに都市住民に新鮮な喜び(fresh delights of the country)を提供する田園地帯を配置し、都市人口が増加する際にはその田園地帯の外側に新たな都市を作り出す(Howard, 1902: 129-130)というHowardの田園都市論を源流とし、大都市の無限の成長を抑制して既成市街地の周囲にグリーンベルトを設定し家屋の連担を防ぎかつ衛星都市の建設を行うという考えは、アムステルダム国際都市計画会議(International Town Planning Conference, 1924)をはじめ、都市の拡大を広域的視野に立って対処する地方計画の世界的な潮流となっていく。1905年のオーストリアのウィーンにおける森林草地帯(Wald -und Wiesengürtel)の決定をはじめとし、ドイツのベルリンにおいては1910年の大ベルリン都市計画競技設計で大ベルリン周囲の放射連結を伴う森林草地帯(Wald -und Wiesengürtel um Groß-Berlin Radialverbindungen)が提案された(Jansen, 1910)。またイギリスのロンドンにおいては1932年の大ロンドン計画(Greater London Plan)とこれを発展させた1944年大ロンドン計画(Greater London Plan 1944)によって、市街地の連担を防ぐために既成市街地の外延部から16km幅の緑地帯が生み出されていった(Abercrombie, 1945)。

日本においても、昭和期以降、グリーンベルト構想が打ち立てられていく。東京においては、1939年の東京緑地計画によって都心から約100kmが計画の射程とされ、旧東京市の外縁には、市内に貫入する構造を有する環状緑地帯が計画された。環状緑地帯は、「武蔵野特有ノ景趣ヲ存シ、山林、原野、水邊、農耕地、聚落等」が大部分を占める地帯であり、「無制限ニ膨張セントスル大東京ノ過大化ヲ防止」し、「市民ノ保健増進ニ又都市防護上ニモ寄與スル」目的とされた(東京緑地計画協議会, 1939: 87-88)。東京緑地計画の環状緑地帯に該当する区域については、都市計画緑地として1943年まで東京、横浜、川崎において約189haが決定され、さらに防空法に基づく防空空地として東京においては9758haが設定された。防空空地は終戦とともに解除され、これに該当する区域は戦後に1946年の特別都市計画法に基づく緑地地域として継承されていったが、市街化の圧力に対して緑地地域は次第に解除され縮小していき1969年には廃止されるに至

³一人当たり公園面積 10 m^2 という値の妥当性については、1969年に日本都市センターにおいて設置された「都市公園問題研究会」の成果として出版された『都市と公園緑地 一人間性回復への道』(日本都市センター, 1974)において説明がなされている。

る。一方、1956年の首都圏整備法によって、既成市街地の秩序ある発展を図るため緑地地帯を設定する必要がある区域として、既成市街地の外周において環状に設ける概ね10km幅の近郊地帯の設定が検討された。しかし、近郊地帯は指定には至らないまま、1965年の首都圏整備法の改正に伴い廃止された。この首都圏整備法改正によって、既成市街地の近郊でその無秩序な市街地化を防止するため計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域として近郊整備地帯が創設された。既成市街地の周囲約50km圏に指定された近郊整備地帯においては、首都圏近郊緑地保全法に基づく近郊緑地保全区域が指定されることになった。近郊緑地保全区域は、「1 市街地に近接し、無秩序な市街地化により荒廃し、若しくは今後荒廃の恐れがある良好な自然の環境を有する樹林地、水辺地及びその隣接地で優れた風致景観を一体として保全を要する区域。 2 首都及びその周辺地域住民の健全な戸外レクリエーションの場を確保するために必要な近郊緑地で優れた風致景観を一体として保全を要する区域 3 公害、災害の防止、若しくは市街地の連担を防止するのに効果ある近郊緑地で、優れた風致景観を一体として保全を要する区域」(首都圏整備委員会、1966)とされ、先述の東京緑地計画の環状緑地帯の目的が引き継がれていることがわかる。近郊緑地保全区域は1973年までに12574ha、近郊緑地特別保全地区は652.9ha指定された。このように、東京緑地計画以来の地方計画としてのグリーンベルト構想は、紆余曲折を経て、施設緑地や近郊緑地保全区域として、当初の目標と比較すればごく部分的にはあるにせよ実現されていった。

一方で、各都市スケールでのグリーンベルトに関しては、1968年の都市計画法の改正による市街化調整区域の創設と、都市計画区域における市街化調整区域の決定により、全国の都市において、市街地の拡大を抑制することが可能となった。ただし、市街化調整区域はあくまでも10年間市街化を抑制するという暫定的なものであり、かつ、公益的な建築物を始めとして一定の建築行為は可能であるとともに、樹林地や水辺等の緑地の改廃自体についてはなんら制限を与えるものではなかった。このような緑地の保全について一般の都市において当時用いることができたのは風致地区制度のみであったが、これは現状凍結的な緑地の保全を可能とするものではなかった。緑地の現状凍結的な保全のために、1973年に「無秩序な市街地化の防止、公害又は災害の防止等のため必要な遮断地帯、緩衝地帯又は避難地帯として適切な位置、規模及び形態を有する」(都市緑地保全法第三条 昭和48.9.1法律72) 緑地を対象とする緑地保全地区制度が創出されることとなった⁴。

以上のように、広域スケールを計画の対象領域とする地方計画としてのグリーンベルトとして、また個々の都市スケールを計画の対象領域とするグリーンベルトとして、都市の拡大の制御を主目的とし、かつ都市住民の自然環境へのアクセスを可能とし、都市の防災に資する環状緑地帯を作り出していく計画論は、「成長管理型計画論」とすることができよう。

⁴ ただし、緑地保全地区の実際の指定については、制度創設10年後の時点で「指定要件中、二号、三号要件とみられる地区が多く、近郊緑地特別保全地区を除くと一号要件の、都市の構造的な緑地についての指定がきわめて少ない」(坂本、1983:8)とされ、今後の課題として「都市を圍繞し、又は貫入する緑地の保全」(坂本、1983:9)とされており、緑地保全地区制度によるグリーンベルトの実現への貢献は大きかったとはいえない。

2.6. 都市構造指向マスタープラン型計画論

「1960年代の高度成長段階における都市の過密化とか、あるいはスプロールによる緑のはぎ取りとかいう一連の現象が、計画者にはもちろんのこと、地域住民にも非常に大きな危機感をもたらした」(日笠ら, 1975: 3)ていた状況下において、1968年の都市計画法改正により、都市のマスタープランとしての「整備、開発又は保全の方針」が創設された。そして、「今後の都市計画においては、公園緑地系統を明確に位置づけることによって、これと斉合した都市整備を進める必要がある。このためには、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画として決定される『整備、開発または保全の方針』において、自然環境の保全、公園緑地の整備等に関する『緑のマスタープラン』を早急に策定し、これに基づいて、規制、誘導、整備等の施策を総合的かつ効果的に展開すべき」(都市計画中央審議会, 1971)とされた。また、都市計画においては「開発面に力点が置かれており、緑を保存あるいは造成していこうといった面が必ずしも明確に、即地的に表現されていない」(日笠ら, 1975: 4)中で、個別の自治体ないし都市計画区域において、将来緑地の保全について、「あまりにも目標がなすすぎる」(日笠ら, 1975: 4)ことから、「どの程度の緑を都市内に確保しておいたらよいのか」(日笠ら, 1975: 4)を検討し定める必要性が高まっていた。

以上の社会的要請に対して、1977年に建設省都市局長通達に基づき、「緑のマスタープラン」制度が創設されたのである。「緑のマスタープラン」においては、「市街地の無秩序な外延的拡大及び連担を防止し、都市の骨格の形成に資するよう市街化の動向、道路等の都市計画との関連を十分勘案しつつ基礎調査の解析・評価結果、緑地パターンをもとに1.環境保全 2.レクリエーション 3.防災の3系統別に配置を行って計画対象区域内での緑地の均衡ある配置をはかり緑道その他の帯状緑地を計画することによって緑地のネットワークを形成するようにする」(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977: 51)ものとされ、具体的な手法としての「緑地パターン」と「系統別配置計画」をその特色とするものであった。

「緑地パターン」については、「緑のマスタープラン」の制度設計段階において、「緑地パターンは、都市の健全な発展と良好な生活環境の形成を図るために追求されたものであり、放射環状パターンが理想とされていた。(中略)しかし、今日においては、放射環状型が必ずしも理想的なパターンではなく、クラスター構造に対応した分散型あるいは一歩進めて、緑の中に都市があるのが理想とされる。」(建設省都市局都市計画課, 1974: 16)とされ、楔型、環状型、放射状型、連鎖型、層状、分配型の緑地パターンが示されている。さらに、「市街化区域内においては、農地、河川、幹線道路と幹線道路の間の空間等を活用して楔状に緑地を計画するとともに、丘陵地、水田地、樹林地等を利用して拠点的な大規模な緑地を配置する。また市街化区域内において環状緑地を配する場合は、幅500m以上を考えるものとし、幹線環状道路沿い、あるいは広幅員の緑道等により計画する。市街化調整区域にあっては、市街化区域に隣接する農地や樹林地あるいは河川などを利用して環状に緑地を計画することを原則とし、幅500m以上を考えるものとする。」(建設省都市局都市計画課, 1974: 16)とし、グリーンベルトの系譜を継いだ検討が行われていたことがわかる。ただし、最終的に定められた『緑のマスタープラン作成の手引』(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977)においては、「環状緑地帯」という語は登場せず、また、

市街化区域ないし調整区域に緑地を環状に計画すべき旨や緑地帯の幅等についての具体的な記述は見られない。つまり、グリーンベルトについては、「緑のマスタープラン」の制度設計段階において、検討はされ、また緑地パターンという手法としては位置づけられたものの、最終的には具体的・明確な方針としては定められなかったといえることができる。

ただし、グリーンベルトの緑地に求められていた機能自体については、環境保全、レクリエーション、防災の3系統の「系統別緑地配置計画」という方法論に踏襲されている。すなわち、グリーンベルトの最終的な帰結であった、先述の近郊緑地保全区域の指定基準のうち、「1 市街地に近接し、無秩序な市街地化により荒廃し、若しくは今後荒廃の恐れがある良好な自然の環境を有する樹林地、水辺地及びその隣接地で優れた風致景観を一体として保全を要する区域」は環境保全システムに対応し、「2 首都及びその周辺地域住民の健全な戸外レクリエーションの場を確保するために必要な近郊緑地で優れた風致景観を一体として保全を要する区域」はレクリエーションシステムに対応し、「3 公害、災害の防止、若しくは市街地の連担を防止するのに効果ある近郊緑地で、優れた風致景観を一体として保全を要する区域」は防災システムに対応しているのである。つまり、グリーンベルトについての議論においても、環境保全、レクリエーション、防災といった緑地の機能については、これまで論じられてきたが、「緑のマスタープラン」においては、「環状」の概念が相対的に弱くなった一方で、緑地の「機能」に基づいた機能別配置計画を作成し、それらを重ね合わせることで総合的な配置計画を導出するという新たな手法が明確に位置づけられたのである。このように、緑地を機能に分解し、機能の積み重ねによって配置計画を作成するという方法論は、McHargによる、レイヤーの重ね合わせによって開発適地と保全すべき区域を導出する手法(McHarg, 1969)にも見ることができる。

さらに、「緑のマスタープラン」においては、「市街地の無秩序な外延的拡大及び連担を防止し、都市の骨格の形成に資するよう」(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977: 51) 緑地を配置することとされており、都市の骨格すなわち都市構造の形成に寄与する緑地に重点が置かれていた。したがって、対象とする緑地の規模については、「都市レベルにおける緑地に関する計画であることから、計画のスケール、内容等から相当規模以上のものを対象とすることが適当」(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977: 7)とされ、公共緑地については全ての規模を扱うものとされていたものの、その他の緑地については、市街化区域内はおおむね0.2ha以上、その他の区域ではおおむね1ha以上のものに限るとされた(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977: 7)。

また「緑のマスタープラン」は、それぞれの都市計画区域において行うことが求められたのであり、策定主体は都道府県ではあるものの、「原則として市町村が住民の意見の反映に努めつつ原案を作成する」(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977: 15)ものとされたのである。

以上のように、「緑マスタープラン」の計画論は、都市スケールを計画の対象領域とし、「整備、開発又は保全の方針」すなわち都市のマスタープランと連携し、都市構造の形成に寄与するような一定規模を有する緑地に対して、その緑地の機能をレイヤーとして面的に重ね合わせることで

配置計画を導出する計画論であり、すなわち「都市構造指向マスタープラン型計画論」とすることができよう。

2.7. 広域緑地計画論

上記の通り、「緑のマスタープラン」は、策定主体は都道府県とはされていたものの、その原案は市町村が作成するものであった。この状況に対し、1981年の建設省都市局通達においては「各都市計画区域の緑のマスタープランの策定に当っては、その説明資料として、一の都道府県の都市計画区域全域にわたる区域を対象として、広域的観点から配置されるべき緑とオープンスペースの確保目標水準、配置計画等を表示した図書を作成し、広域的観点からの緑地等の配置の考え方を明確にすること」(建設省都市局, 1981)とされた。その策定手順は、①都道府県レベルでの調査・解析等、②都道府県レベルでの緑地配置指針の策定、③市町村レベルでの「緑のマスタープラン」の策定、④都道府県レベルの「緑のマスタープラン」の策定(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995: 82-83)とされた。このように、都道府県による広域的な緑地配置指針の作成と、これに基づく市町村による「緑のマスタープラン」の策定という、広域の緑地構造を視野に入れた広域緑地計画が位置づけられたのである。

広域の緑地構造を視野に入れた緑地計画については、1970年代以降、当時の西ドイツの景域計画が紹介されてきた(井手, 1973; 井手・武内, 1985)。西ドイツの行政区分は、連邦州(Bundesland)、さらに各連邦州の中に地域(Region)、さらにその下に基礎自治体(Gemeinde)という構成となっており、連邦州レベルでは景域プログラム(Landschaftsprogramm)、州の一部の地域レベルでは景域枠組計画(Landschaftsrahmenplan)、基礎自治体レベルでは景域計画(Landschaftsplan)を策定することとされた(§ 5,6 連邦自然保護法 1976年12月20日)。東西ドイツの統一によって、旧東ドイツの州にもこのシステムが適用され、今日においては、「自治体レベルでの自然保護と景域保全の要求と手法は、景域プログラムまたは景域枠組計画を基盤として(auf der Grundlage)、景域計画に記述するもの(筆者訳)」(§ 16 連邦自然保護法 2002年5月25日)とされている。

以上のような、広域スケールを計画の対象領域とする緑地についての上位計画の方針に基づいて、下位の地域スケール対象領域とする計画によって緑地環境の向上を目指す計画論は、「広域緑地計画論」とすることができよう。

2.8. 「緑の基本計画」の計画論の特徴

先述の通り「緑のマスタープラン」においては都市レベルでの構造的な緑地の保全に重点がおかれていた一方で、コミュニティレベルにおける身近な緑地の保全が新たな課題となっていた。坂本は、1983年に今後の課題として「身のまわりの緑地の保全」を挙げ、「各都市は、小規模といえども都市環境の改善に役立つ土地について、(略)折角賦存するすぐれた緑を積極的に保全していくことが重要」(坂本, 1983: 9)としている。その後バブル期の盛んな開発行為によって緑地が減少していく中、「日常の生活における身近な緑についてもこれを積極的に保全、育成し、活

用を図り、その重要性について広く啓発する必要がある」とされ、「各地域独自の発想や創意工夫に基づく地域に密着した身近で個性的な整備、管理が可能となるよう配慮すべき」(都市計画中央審議会, 1992)とされていた。このことは、住民が自らの地域のアイデンティティに依拠して地域づくりを行う「まちづくり」の潮流と密接に関連し、「緑をまちづくり計画の中に位置づけ、総合的な施策の展開を図ろうとする自治体が多くなって」(田代ら, 1989: 190)いた。

以上の社会的要請に対して、1994年に都市緑地保全法の改正によって「緑の基本計画」制度が創設された。「緑の基本計画」の計画論に新たに求められた視点としては、1)身近なスケールでの計画の枠組みが創設された点、2)計画の対象となる緑地が多様化した点、3)施策の戦略的な実施を見越した計画策定が重視されている点、4)計画主体が市町村とされ市民の関わりが拡大していった点が挙げられる。以下、順を追って、その特徴を述べる。

2.8.1. 身近なスケールでの計画の枠組みの創設

身近なスケールでの計画の枠組みの創設については、「地域別計画」、「緑化重点地区⁵」、「保全配慮地区」を指摘することができる。

「地域別計画」は、「緑の基本計画」の項目として「事業推進プログラム(仮称)」として位置づけられたもので、「身近な地域ごとの特性や課題を抽出し、緑のまちづくりの地域の将来像を示すことにより、住民にとって、より身近な計画としていくことが必要」(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1996: 57)として創設された新たな計画項目である。

さらに、地区レベルの計画である、「緑化重点地区」や「保全配慮地区」のうち、「緑化重点地区」は、「緑の基本計画」制度の検討段階では、「緑の地区プラン(仮称)」とされていたものであり、ここでは「公園・緑地等の整備、緑地保全地区等の保全および都市緑化の総合的な展開を図るため、できる限り詳細かつ具体的な整備計画を策定すること。計画を策定する際には、できる限り住民の意見を反映するように務めること」(日本公園緑地協会, 1993b: 14)が検討されていた。最終的に、「(筆者注:自治体)全域で詳しい方針を定めることは、まちづくりの動向、緑地計画の熟度、地元の意向及び同意等、地区毎で条件が異なり、困難であるといえる」とされ、「再開発事業や土地区画整理事業等の市街地開発事業と連携して計画を設定することが可能な地区や、住民の緑化活動が顕在化しており地区の詳しい計画の実現性が高い地区等を抽出し、それを「緑の基本計画」の緑地等の配置計画に位置づけ、地区レベルの詳しいプランを策定し、さらに必要に応じてその実現方策の内容を「実現のための施策の方針」に具体的に記述するものとした」(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995: 84)のである。また、「保全配慮地区」は、「計画の基本方針、緑地の保全の目標等を踏まえ、調査の分析・評価及び課題の整理、緑地の配置等に関する計画に基づき、緑地を保全するために重点的に配慮を加えるべき地区を抽出して設定する」(国土交通省都市・地域整備局都市公園課・公園緑地課監修, 緑の基本計画推進委員会編, 2001: 158)とされているものである。

⁵緑化重点地区は当初「緑化推進重点地区」という名称であったが、本稿では「緑化重点地区」に統一する。

このように、身近なスケールでの計画の枠組みが充実したことによって、「緑の基本計画」には、少なくとも3つのヒエラルキーで示す計画の種類（地区、都市、広域）がある」（蓑茂, 1998 : 11）という体制となっている。

2.8.2. 計画の対象となる緑地の多様化

計画の対象となる緑地の多様化については、1) 緑地の計画の対象となる範囲の拡大と、2) 緑地の機能に対する計画的対応の変化が挙げられる。

1) 緑地の計画の対象となる範囲の拡大については、「緑のマスタープラン」においては、計画の対象となる緑地は、公共緑地以外については市街化区域内はおおむね0.2ha以上、その他の区域ではおおむね1ha以上のものに限るとされていたが、「緑の基本計画」においては、緑地の規模についての指針はなくなり、その対象は単に「緑地」すなわち「樹林地、草地、水辺地、岩石地若しくはその状況がこれらに類する土地が、単独で若しくは一体となつて、又はこれらに隣接している土地が、これらと一体となつて、良好な自然的環境を形成しているもの」（都市緑地法第三条）とされた。このことによって、コミュニティにおける比較的小規模な緑地や、従来の施設緑地や地域制緑地が対象とすることができなかつた多様な環境を有する緑地についても計画の対象とすることができるようになったのである。

次に、2) 緑地の機能に対する計画的対応の変化である。従来の「緑のマスタープラン」における4系統別配置計画については、その問題点として、系統が重複してしまうということや、手法が画一化であり地域の特色が反映されないということが指摘されていた（石川, 1992 : 18; 舟引, 1991 : 163）。これに対し、「緑の基本計画」においては、緑地の機能がより詳細に定義づけられた。具体的には、環境保全機能として新たに「都市気象の緩和等環境への負荷の軽減の視点」、「ビオトープの保全・整備等自然との共生の視点」が拡充された（建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995 : 79）。そして、「エコロジカルネットワークの視点や都市気象の緩和の視点を加味したもの、農業的空間の積極的な計画への位置付け、水系への配慮」（国土交通省都市地域整備局都市計画課, 2003 : 54）等、緑地の機能軸を独自に設定する自治体も登場していった。さらに、2001年には、地域の分析・評価の手法として、GISを用いることが例示された（国土交通省都市・地域整備局都市公園課・公園緑地課監修, 緑の基本計画推進委員会編, 2001 : 93）。GISの使用によって、緑地の様々な機能をより簡易かつ詳細に扱うことができるようになっていくのである。

2.8.3. 施策の戦略的な実施を見越した計画策定

「緑のマスタープラン」においても、施策を戦略的に実施することは既に求められてはいた。すなわち、「実現のための施策の方針」として、都市公園については「都市施設として盤備を図ろうとする公園、緑地、広場、運動場、墓園その他の公共空地について配置方針及び市街化区域、都市計画区域別のおおむね10年後及び目標年次における整備目標を定めるとともに整備に要す

る投資額及び整備の優先順位等についてもできる限り定めること。また条例等による公園緑地等に準ずるものについては、整備目標及び配置方針を定めること。」(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977: 61)とされ、地域制緑地についても「地域制緑地として保全を図ろうとする風致地区、緑地保全地区、生産緑地地区については指定目標量、指定方針を定めるとともに指定の優先順位及び概略の指定プログラムについてもできる限り定めること。」(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977: 61-62)とされていた。しかし、実際には、「緑のマスタープラン」と実際の施策展開との関連は弱く、戦略性の向上が求められていた。この点について石川は、「計画された緑地をどのような手法により具体的に担保していくか」が重要と述べ、「戦略とは、はかりごとである以上正確に目標を見定める能力、臨機応変の柔らかな発想、そして遂行していく意思の力を要する。」(石川, 1992: 21)と論じている。また、石原は、「緑のマスタープランの実現手法である都市公園の整備のプロジェクトと明確な連携を図ることは、緑のマスタープランの実行性を高めるために最低限必要である。」(石原, 1992: 14)と述べている。このような計画の戦略性の向上という要請に応えるために、「緑の基本計画」においては「事業推進プログラム」、「緑化重点地区」、「保全配慮地区」が創設されていった。「緑化重点地区」、「保全配慮地区」は、前節でも述べた通り、身近なレベルでの計画の枠組みとしての側面を持つが、同時に、計画の戦略性の向上という側面も持ち合わせているといえよう。「事業推進プログラム」については、「緑の基本計画」の実現を図っていくためには、必要に応じ「緑の基本計画」をもとに実現へ向けて計画に盛り込まれた事業の実施計画となる「事業推進プログラム」(仮称)を策定することが考えられる。」(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1996: 57-58)とされているものである。このように、施策の戦略的な実施を見越した計画策定がより積極的に求められるようになっていくのである。

2.8.4. 計画主体の市町村への移行と市民の関わりの拡大

「身近な緑の保全創出や都市緑化に関する内容を盛り込んだ住民により密着した計画」(日本公園緑地協会, 1993a: 1)とするため、「緑の基本計画」の策定主体は市町村とされた。古澤は、「従来の緑のマスタープランを都道府県が策定していたことと比較すれば、より市町村の裁量が広がる(すなわち自己責任が発生する)とともに、住民に対して市町村の考え方や力量を示す好機ともなるものである」(石川, 1998: 279)と述べている。また越沢は、「市町村の自由裁量に委ねた計画制度は日本の都市計画行政の歴史上、初めてである。国と県の関与、機関委任事務としての上下関係がなくなるということは、つまり、「緑の基本計画」の内容の充実度合い、施策の実施に対する熱意、計画の達成状況などについては、それぞれの市町村の自己責任に委ねられた、ということである。それだけ市町村の役割と責任は重い」(越沢, 1997: 16)と論じている。さらに「策定にあたってはできる限り住民の意見の反映に努めるとともに、緑のマスタープラン⁶の策定後は少なくとも基本的事項の公開を行うこと」(日本公園緑地協会, 1993c: 3)とされ、「配置計画図、実現のための施策の方針図とは別途に、市民の理解を得易くなるような緑の将来像を示した図面

⁶当時は、今日の「緑の基本計画」にあたる新たな計画制度は、「緑のマスタープラン」や「新・緑のマスタープラン」として呼称されていた。

の作成と公開を義務付ける」(日本公園緑地協会, 1993a : 2)ことになり、これが緑の将来像図として新たに位置づけられた。

さらに 2001 年には、計画策定段階での市民参加、つまり「公聴会の開催等により住民の意見を反映しつつ計画を策定することが義務づけられた。行政内部の合意形成を超えた地域の合意形成を図る計画として「緑の基本計画」が策定されることとなった」(末永, 2002 : 22)のである。

2.9. 「緑の基本計画」の計画論の研究課題

以上の議論より、「緑の基本計画」の計画論は、「広域スケールからコミュニティスケールを対象とし、緑地の多様な機能に基づき、施策の戦略的な実施を見越した、まちづくりとの関連の下での計画論」であることが整理された(図 2.9-1)。

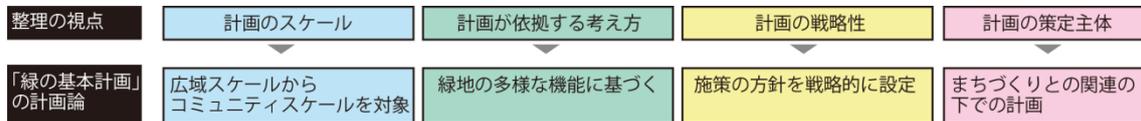


図 2.9-1 「緑の基本計画」の計画論の特質

そして、「緑の基本計画」の計画論を、これまでの都市緑地計画の計画論の歴史的構図に位置づけると図 2.9-2 のような整理が可能となる。

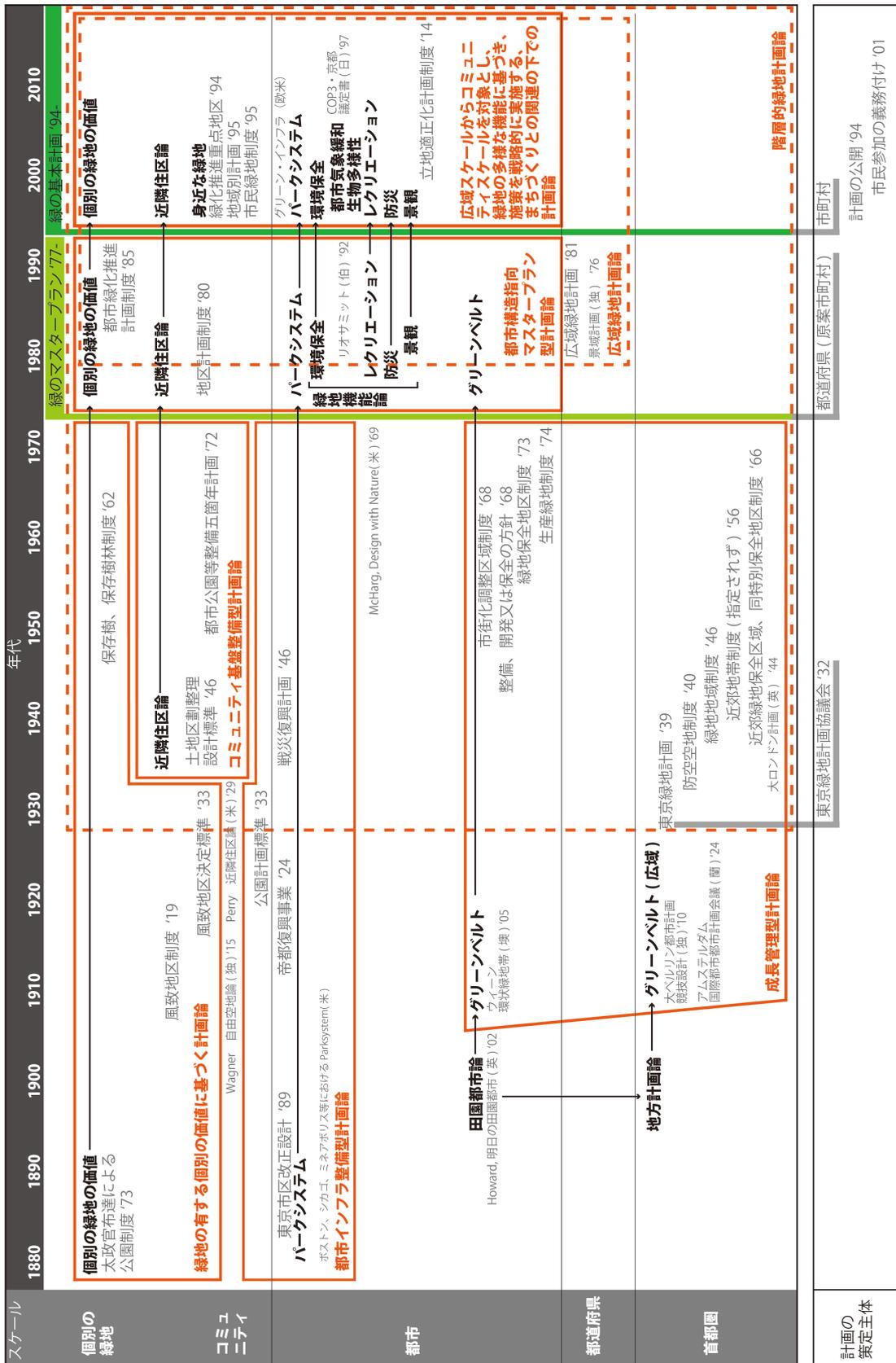


図 2.9-2 都市緑地計画論の歴史的構図

本論文は、以上で整理された「緑の基本計画」の計画論の特徴的な側面、すなわち、①広域スケールからコミュニティスケールを対象とする計画、②緑地の多様な機能に基づく計画、③施策の戦略的な実施を見越した計画、④まちづくりと関連した計画、という側面に着目するものである。以下、それぞれの側面についての既往の知見を整理するとともに、本研究の研究課題を明確にする。

2.9.1. 広域スケールからコミュニティスケールを対象とする計画— 「緑の基本計画」における階層的緑地計画についての研究課題

先述の通り、広域スケールに対応する、広域的な緑地計画としての役割を担うのは、1986年の建設省都市局都市計画課長通達に基づく都道府県広域緑地計画である。都道府県広域緑地計画は2015年時点で23の都道府県で策定されている(国土交通省, 2016)。同通達においては、「各都市計画区域の緑のマスタープランの策定に当っては、その説明資料として、一の都道府県の都市計画区域全域にわたる区域を対象として、広域的観点から配置されるべき緑とオープンスペースの確保目標水準、配置計画等を表示した図書を作成し、広域的観点からの緑地等の配置の考え方を明確にすること」とされており、この定義からは、都道府県広域緑地計画は、広域的な緑地配置を設定し、自治体に対して指針を提供することが求められていることがわかる。しかし、1986年当時は、「緑のマスタープラン」制度が端緒についた時期であり、今日のように、自治体レベルでの緑地計画はまだ活発なものではなかった。したがって、今日においては、従来のような広域的な緑地計画の計画内容を指針として自治体が展開していく、という枠組みではなく、自治体による計画内容と広域の計画内容が互いにその内容を考慮・反映させることで、長期的に両者の計画内容と、自治体と広域における緑地環境を向上させていく枠組みが求められているといえる。このような枠組みを有する緑地計画を、本研究では「空間スケールの相互作用を有する時間軸を包含する計画論」として階層的緑地計画と定義することとする。ここで、「緑のマスタープラン」の原案は自治体が策定するものであり、「緑の基本計画」においても、自治体独自の計画内容が策定されてきていることが報告されている(国土交通省都市地域整備局都市計画課, 2003; 古澤, 2013)。つまり、都道府県広域緑地計画と、「緑のマスタープラン」や「緑の基本計画」は、長期的にみれば、階層的緑地計画として展開されてきたということが想定される。したがって、今後の階層的緑地計画の在り方を検討する上では、これまでの都道府県広域緑地計画と「緑のマスタープラン」や「緑の基本計画」の実態を、階層的緑地計画という観点から明らかにすることが重要であると考えられる。「緑のマスタープラン」策定期以降、都道府県広域緑地計画についてはいくつかの報告がなされている(後藤, 1998; 斉藤, 1996)。しかし、これらの報告は、一時期の都道府県広域緑地計画の策定経緯についての論考となっており、階層的緑地計画という視点に立脚したものは見られない。

一方、コミュニティスケールに対応する、「緑の基本計画」の地域別計画については、「地域のまとまりを「流域」により区別し地域別方針に反映させているものなどがある」(古澤, 2013: 16)ることが指摘されている。しかしながら、「緑の基本計画」における、「地区の計画」についての理論的考察は管見の限りでは行われていない。

しかし、都市計画分野においては、「地区の計画」についての理論的考察が蓄積されてきた。高見沢は、都市基本計画における「地区の計画」について「2つの組立て方がある。ひとつは都市基本計画を詳細化したもの(「市街地整備方針」と名付ける)として表現される場合と、いまひとつは各地区からの積上げによるもの(「地区基本計画」と名付ける)として表現される場合とである。またその下位には、具体的な整備開発保全の動きのある、あるいは動きを起こすべき地区についてのみ描かれる「特定地区整備計画」がある。」(高見沢, 1985: 47-48)と論じている。

小西は、神奈川県横浜市の市町村マスタープランの、区が主体となった地域別構想の策定過程に着目し、「住民に最も身近な存在である区が主体となって都市MPの住民参加を進めることにより、局主導では不可能な、きめ細かな住民参加が行えただけでなく、その地域にとって適切な方法を選択することができた」(小西, 2000: 233-234)と論じている。また山口らは、東京都板橋区の加賀地区、東京都台東区の三崎坂地区を対象に、市町村マスタープランと地区レベルの計画を比較し、「マスタープランの市街地像は、そうした個別地区の細かな特性を反映したものではなかった。(中略)地区まちづくりにおける市街地像の方向性を指し示す機能が実際に働くことが把握できた。しかし、その記述が緩やかな場合は、それだけでは誘導すべき具体的市街地像を示すマスタープランの機能が十分には働くとは言えないことも把握できた。」と論じている。一方で、「マスタープランで示す市街地像に関しては、おおよその像を共有する機能が働いた。しかし、それだけでは具体的な土地利用転換を誘導するには十分機能せず、それを受けて、地区まちづくりの議論の中で地区の実態に合わせた詳細検討を行い、具体性ある市街地像をつくりあげることによって、誘導が可能となっている」(山口・渡辺, 2001: 299)と述べている。

以上の市町村マスタープランの地域別構想についての議論を鑑みたとき、「緑の基本計画」における同様の「地区の計画」についての考察は不十分であると言わざるを得ない。

以上の議論より、階層的緑地計画をめぐる「緑の基本計画」における「広域の計画と自治体全体の計画の関係性」、「自治体全体の計画と地区の計画の関係性」について明らかにする必要があるといえよう。

2.9.2. 緑地の多様な機能に基づく計画—

「緑の基本計画」における緑地の多様な機能の位置付けについての研究課題

緑地の多様な機能については、従来から、緑地がどのような機能を有しているかについて、数多くの知見が蓄積され、また、緑地が有する機能に基づいてモデルを構築してシミュレーションを行う研究がさかんに行われてきた。つまり、緑地の多様な機能については、より詳細に、より多角的に、知見が蓄積されていくという傾向となっている。一方で、これらを計画として着地させるためには、緑地の多様な機能を一定の方法で扱い、収斂させていかなければならない。しかし、「緑地の種々の機能の実証的解明と空間計画を伴う緑地計画を結びつける取り組みは未だ限定的であり、今後の研究課題である」(飯田, 2014: 28)と飯田が述べている通り、緑地の多様な機能についての科学的知見が詳細かつ多角的になればなるほど、計画としてこれを具体的に空間に着地させるのは困難になるという状況が存在する。

この課題に対しては、緑地の多様な機能が、実際の「緑の基本計画」においてどのように扱われているのかについての知見を蓄積することが重要である。この点について、これまでに個別の事例の報告がいくつかなされてきた(荒川・嶋田, 1997)。しかし、緑地のある機能がどのように空間計画へと着地するのか、すなわち、緑地の機能が選択され、評価が行われ、配置の方針や施策の方針にどのように寄与したのかについての考察は不十分であり、この点を明らかにしていく必要があると考える。

2.9.3. 施策の戦略的な実施を見越した計画―

「緑の基本計画」における長期方針と戦略的な短期方針との関係性についての研究課題

計画の戦略性については、計画に盛り込まれた事業の実施に向けてアクションプランを策定している市町村の存在について報告がなされている(国土交通省都市地域整備局都市計画課, 2003)。例えば、神奈川県鎌倉市では、「緑の基本計画」推進プログラムは、「緑の基本計画」が「絵に描いた餅」にならないように、保全対象とした緑地の個々の状況を把握し、施策展開の方向性を示したもので、施策の事業化にあたり、大きな役割を果たしたと考えている。(土屋・永井, 2013: 13)とされ、神奈川県横浜市では、「横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)」が策定され、「透明性、公開性のより一層の確保のため、有識者や関係団体の代表のほか、公募による市民によって構成される「横浜みどりアップ計画市民推進会議」(中略)を設置している。この会議は、みどりアップ計画を継続的な取り組みとして定着させていくためには市民が成果を実感できることが何よりも重要であり、そのために情報提供を行い、広く市民からの意見を把握するとともに、事業の評価および提案、横浜みどり税の使途の明確化を市民協働により行うことを目的としている。」(横浜市環境創造局みどりアップ推進部みどりアップ推進課, 2009: 20)ことが報告されている。

ここで、戦略的な施策展開とは、本来的には、「緑の基本計画」の長期的な方針を進展させるものである。しかしながら、戦略的な施策展開が、「緑の基本計画」の長期的な方針の実現にとってどのような役割を果たしたのかという点については考察されてこなかった。つまり、戦略的な施策展開の実態を、改めて、「緑の基本計画」における長期的な方針との関係性という観点から振り返る必要があるといえよう。

2.9.4. まちづくりと関連した計画―

「緑の基本計画」における市民の意図や市民の活動についての研究課題

「緑の基本計画」策定時に行われた市民参加については、いくつかの報告が存在する。興水は、神奈川県鎌倉市の「緑の基本計画」の策定について、市民を交えた鎌倉市「緑の基本計画」策定委員会について報告した(興水, 1997)。「緑の基本計画」制度創設後の初期にあたる2000年には、ランドスケープ研究において、「ランドスケープと住民主体のまちづくり」の特集が生まれ、ここでは、矢澤らは、山口県下関市の「緑の基本計画」策定時のワークショップについて詳細な報告を行った(矢澤・岡田, 2000)。また、国土交通省の調査においては、「住民意見の反映に対する工夫など策定プロセスが堅実であり、策定委員会の開催、ワークショップ、緑のウォッチング、

地域懇談会の実施など民意の計画への反映に相当な努力をしている「緑の基本計画」も見られた」（国土交通省都市地域整備局都市計画課, 2003 : 54）ことが指摘された。また、「緑の基本計画」優良事例 40 選においては、「市民アンケートやワークショップはほぼすべての計画で実施されているほか、市民会議を設置することにより計画策定後も住民参加の場を設ける工夫がみられ、市民・事業者・行政それぞれに目標設定を行い、協働の仕組みづくりを工夫するものものあった」（古澤, 2013 : 16）ことが報告されている。

このように、「緑の基本計画」に関連して、市民との協働を通じたまちづくりが熟成してきたということは既に明らかにされてきた。よって本研究の研究課題は、これまでに述べてきた視点すなわち、「緑の基本計画」における階層的計画、「緑の基本計画」における緑地の多様な機能の位置付け、「緑の基本計画」における長期方針と戦略的な短期方針との関係性という視点に、個別的、拡散的な市民の活動が具体的にどのような関わりを有してきたのかという視点に立脚するものとする。

2.10. 分析の着眼点の設定

以上の議論から、「緑の基本計画」の計画論の特徴と、これに対応する研究課題を設定した。図 2.10-1 に示す通り、「緑の基本計画」の広域スケールからコミュニティスケールを対象とする計画という特徴に関しては、スケールの異なる計画は互いにどのように連携しているのかという研究課題。「緑の基本計画」の緑地の多様な機能に基づく計画という特質に関しては、緑地の多様な機能はどのように空間計画へと収斂するのかという研究課題。「緑の基本計画」の施策の方針を戦略的に設定する計画という特徴については、戦略的な施策展開は長期的な方針とどのように連携しているのかという研究課題。「緑の基本計画」のまちづくりとの関連の下での計画という特徴については、個別的、拡散的な市民の活動はどのように計画として位置づけられるのかという研究課題である。

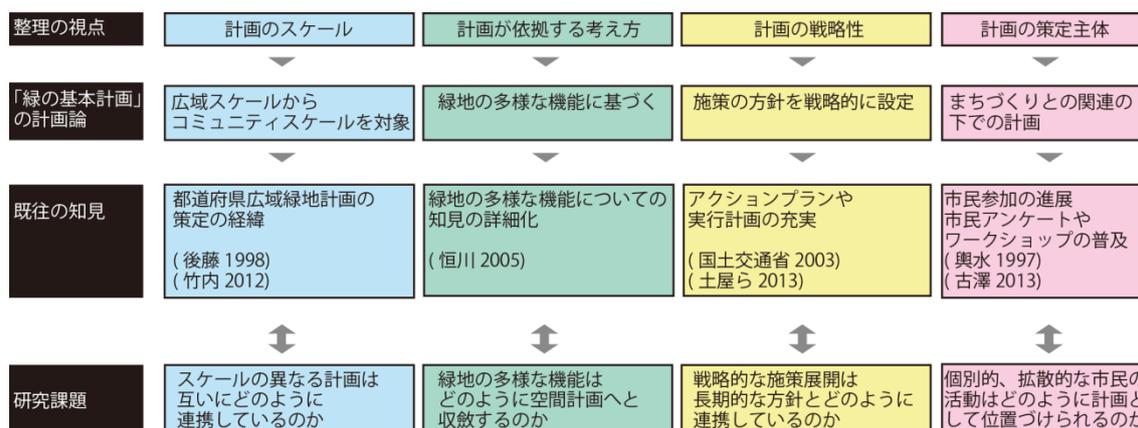


図 2.10-1 「緑の基本計画」の計画論の特徴と対応する研究課題

本節では、「緑の基本計画」の計画論の実態について、これらの研究課題についての考察を行う際に必要な共通の分析の着眼点を定義する。分析の着眼点の定義をしなければならない理由は、

以下の通りである。

「緑の基本計画」の計画項目は都市緑地法においては

- 一 緑地の保全及び緑化の目標
 - 二 緑地の保全及び緑化の推進のための施策に関する事項
 - 三 地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針その他保全すべき緑地の確保及び緑化の推進の方針に関する事項
 - 四 特別緑地保全地区内の緑地の保全に関する事項
 - 五 緑地保全地域及び特別緑地保全地区以外の区域であつて重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区並びに当該地区における緑地の保全に関する事項
 - 六 緑化地域における緑化の推進に関する事項
 - 七 緑化地域以外の区域であつて重点的に緑化の推進に配慮を加えるべき地区及び当該地区における緑化の推進に関する事項
- (都市緑地法第四条より抜粋)

と定められている。一方、「緑のマスタープラン」の計画項目は、

- 1) 計画の基本方針（計画の目的、特色等）
 - 2) 計画のフレーム（人口の見直し、市街化区域の想定規模）
 - 3) 計画の目標水準（緑地の確保目標水準）
 - 4) 緑地の配置計画（緑地の系統別の配置方針及びこれら相互の調整による総合的な緑地の配置方針）
 - 5) 実現のための施策の方針（緑地配置計画に定める緑地について、整備又は保全を図るための実現のための施策の方針）
- (建設省都市局都市計画課監修 & 日本公園緑地協会編, 1977 : 8)

とされていた。両者を比較すると、「緑のマスタープラン」の計画項目と比較して、「緑の基本計画」の計画項目は非常に多様となっていることがわかる。これは、これまでの様々な新たな制度の創出によって拡充されてきたものである。しかし、その過程で、「緑の基本計画」の計画項目が非常に複雑なものとなってしまったともいえる。例えば、「緑のマスタープラン」の1)計画の基本方針（計画の目的、特色等）、2)計画のフレーム（人口の見直し、市街化区域の想定規模）、3)計画の目標水準（緑地の確保目標水準）の計画項目は、「緑の基本計画」においては「一 緑地の保全及び緑化の目標」の計画項目としてまとめられ、その中のさらに個別の計画項目とされている。つまり、計画項目の「名称」が異なるものであっても、そこに含まれている「実質的な内容」が同じである場合が多分に存在するのである。一方で、その逆、つまり計画項目の「名称」が同じであっても、そこに含まれている「実質的な内容」が異なる場合もある。例えば、「三 地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針その他保全すべき緑地の確保及び緑化の推進の方針に関する事項」の計画項目の中の一つの計画項目として「緑地の配置計画」がある。実際に策定された「緑の基本計画」では、緑地の配置計画において、「A という緑地を保全する」という記述と、「B という地域制緑地を指定する」という記述が共存している場合が多数見られる。「A という緑地を保全する」という記述が、緑地の保全そのものについて言及しているのに対し、「B という地域制緑地を指定する」という記述は、そこで具体的に展開する施策について言及しており、両者を「緑地の配置計画」として形容すると、概念の混乱が生じることになる。

このように、計画項目の「名称」のみを用いて、「緑の基本計画」の実態について、しかも複数の自治体を相互比較し、かつ、時間軸を導入して議論することは困難である。したがって、計画において示される実質的な内容についての概念を規定する必要がある、この規定された概念を、本研究では分析の着眼点としている。以下に、本研究の研究課題のそれぞれに対応した分析の着眼点の設定を行う。

2.10.1. 階層的計画のそれぞれの階層について

本研究の研究課題「スケールの異なる計画は互いにどのように連携しているのか」に関しては階層的計画のそれぞれの階層について、分析の着眼点を設定する必要がある。ここで、先述の高見沢の「地区の計画」についての議論を「緑の基本計画」に援用すると、次の整理が可能となる。

表 2.10-1 高見沢による議論と本研究で設定する分析の着眼点

高見沢 (1985)	地区の計画	①市街地整備方針	②地区基本計画	③特定地区整備計画
	対象とするエリア	自治体全体に「敷き詰められた」地区の計画		自治体の一部のみに存在する地区の計画
	計画策定の方向性	「上位」の計画内容を、「下位」に向けて詳細化	「下位」における個別の計画内容を積み上げ、「上位」の計画内容としてまとめる	
対応する 「緑の基本計画」の項目	地域別方針		保全配慮地区 緑化重点地区	
設定する分析の着眼点	エリアに区分された領域		特定の地区の領域	

(高見沢, 1985)より作成

つまり、高見沢の①市街地整備方針と②地区基本計画は、その対象とする範囲については、自治体全体を複数の区域に分割するというものであり、個々の地区は、全体としては自治体全域に「敷き詰められた」状態となっている。一方で、高見沢の③特定地区整備計画は、自治体の一部についての計画であり、この点において①②と異なっている。さらに、計画策定の「方向性」であるが、高見沢の①市街地整備計画は、「上位」の計画内容を、「下位」に向けて詳細化するものであり、高見沢の②地区基本計画は、「下位」における個別の計画内容を積み上げ、「上位」の計画内容としてまとめるものであった。ここで、「緑の基本計画」においては「地域別方針」が存在するが、これは対象とする範囲の観点に立てば、自治体に「敷き詰められた」ものである。しかし、上位の計画内容、つまり一般的には緑地の配置の方針や施策の方針を、詳細化したものなのか、それとも、地区の計画から立ち上げたものであるのかは場合によって異なるであろう。したがって、高見沢の①と②をまとめ、地域別方針を念頭に、「エリアに区分された領域」とする。

一方、保全配慮地区と緑化重点地区は、自治体の中の特定のエリアに設定されることが想定されるため、高見沢の③特定地区整備計画に対応するものであるといえ、本研究ではこれらを「特定の地区の領域」と呼ぶ。

上記の「エリアに区分された領域」、「特定の地区の領域」に対して、当然、自治体全域にわたる計画の領域としての枠組みが存在する。自治体全域にわたる計画の領域としての枠組みを「自

治体の領域」とする。さらに、複数の自治体にまたがる広域的な領域を「広域の領域」とし、ここでは、都道府県の領域に対応するものとする。

以上の議論から、階層的計画のそれぞれの階層については、「広域の領域」「自治体の領域」、「エリアに区分された領域」「特定の地区の領域」に着目することにする。「広域の領域」は、複数の自治体を包含する、都道府県域に対応する領域、「自治体の領域」は一つの自治体に対応する領域、「エリアに区分された領域」は、自治体の領域を複数のエリアとして分けるもので、全てのエリアによって自治体の領域を網羅するもの、「特定の地区の領域」は、自治体内部の特定の区域にのみ設定される領域とする。

2.10.2. 緑地の多様な機能の収斂先としての、計画における緑地の空間的側面について

本研究の研究課題「緑地の多様な機能はどのように空間計画へと収斂するのか」に関しては、緑地の多様な機能の収斂先としての、計画における緑地の空間的側面について、分析の着眼点を設定する必要がある。都市緑地計画分野において、形質・空間分布等の計画における空間的側面をめぐっては、蓑茂は、先に述べた北村理論(北村, 1932a)は「結局のところ、計画理論の主軸は総量に関するものであった」(蓑茂, 1977: 40)とし、「都市公園の計画理論の内、配置に関する理論はきわめて少なく皆無に等しい」(蓑茂, 1977: 41)との問題意識のもと、都市公園の配置の理論化を試みている。ここで、蓑茂は、都市公園の「公園計画区」、「公園配置の型(パターン)」、「公園の形(フォーム)」、「公園の型(タイプ)」の以下の概念整理を行っている(蓑茂, 1977: 45)。

「公園計画区」は「ある公園の利用対象者である都市民が居住している地理的領域」であり、「基準スケール」と「境界」によって概念的に規定されるとしている。「基準スケール」とは、「住区、都市、そして広域といったような」「空間的な段階構成 Hierarchie」であると述べている。よって、「公園計画区」の概念は、本研究においては、前節で「広域の領域」「自治体の領域」、「エリアに区分された領域」「特定の地区の領域」として扱っている概念に対応するといえる。「公園配置の型(パターン)」は「配置した公園の位置関係を示すかたち」とし、その基本形としては「従来、散在型、帯状型、環状型、放射状型、楔型、指型、格子型を例示している」としている。また、「公園の形(フォーム)とはある公園の輪郭が描くかたち」とし、「公園の型(タイプ)とは、公園の性格や種類」であるとしている。

さらに、後年、蓑茂は、公園配置計画に関して、「公園の規模と性格」、「計画対象域」、「配置形態」の概念を用いている(蓑茂, 1988: 4)。このうち、「公園の性格」は、上記の「公園の型(タイプ)」と同一のものであり、「計画対象域」は上記の「公園計画区」と同一のものであり、「配置形態」は「公園配置の型(パターン)」と同一のものである。よってここでは新たに「公園の規模」の概念について述べられている⁷ことがわかるが、「公園の規模」については「都市に整備すべき公園量の問題についても、古くから都市民一人当たり面積で指標化されて示されたり、市

⁷ 1977年の蓑茂の論文で「規模」についての概念規定がなされていなかったのは、当該論文が、規模についての研究蓄積はある一方で配置についての研究蓄積がなく、そのため特に配置について検討するという趣旨のものであったためであろう。

域面積に対する公園面積の割合で指標化されたりしている。」(蓑茂, 1988 : 5)と述べており、「公園の総量」について示されているものといえる。

翻って、本研究は、都市における緑地全体を対象とするものであり、都市公園のみを対象とするものではないが、都市公園についての蓑茂の知見を緑地全体に援用することは有用であろう。したがって、以上の「公園配置の型(パターン)」、「公園の形(フォーム)」、「公園の型(タイプ)」、「公園の総量」について、「公園」を「緑地」に読み替え、そこで想定される内容を指摘する。

「緑地配置の型(パターン)」は、散在型、帯状型、環状型、放射状型、楔型、指型、格子型に加えて、今日においては、ランドスケープエコロジーのパッチ、コリドー、マトリックスの枠組みもこれに該当するものといえよう。すなわち、都市の中で、他の緑地同士の相関関係の中で、緑地の位置について検討するものであり、「緑地の位置」ということができよう。

「緑地の形(フォーム)」は、帯状(崖線の樹林地など)、円形、方形等の属性が想定できる。また、「緑地の型(タイプ)」は、例えば、樹林地、水辺、草地、等の属性が想定できる。つまり、両者は、緑地の空間自体の形や質についての事項であり、これらは「緑地の形質」ということができよう。

「緑地の総量」については、上記の緑地計画区における緑地の総量といえる。これは面積や緑被率等で示される。これはそのまま、「緑地の総量」として呼称することができる。

以上の議論から、緑地の多様な機能の収斂先としての、計画における緑地の空間的側面については、「緑地の形質」「緑地の位置」「緑地の総量」に着目するものとする。「緑地の形質」は、ある緑地空間の形や質についての事項を示す。「緑地の位置」は緑地の位置を示し、ネットワークなど複数の緑地同士の空間配な相関関係の概念も含むものである。「緑地の総量」は任意の領域における緑地の総量であり、面積や緑被率で示される。

2.10.3. 長期方針と戦略的な施策展開の関係性を示す、計画における目的手段関係について

本研究の研究課題「戦略的な施策展開は長期的な方針とどのように連携しているのか」に関しては、長期方針と戦略的な施策展開の関係性を示す、計画における目的手段関係について、分析の着眼点を設定する必要がある。「緑のマスタープラン」制度の制度設計の段階で、建設省都市局都市計画課は、「緑のマスタープランは、昭和10年の東京緑地計画、終戦後の戦災復興東京緑地計画と同様の考え方によるものであるが、これらの計画が部分的にしか実現されずに今日に至っているのは、実現するための財政措置が十分でなかったこともあるが、実現のための手法が必ずしも明確でなかったからである。このため、緑のマスタープランにおいては、実現のための手法まで含めたものとしている」(建設省都市局都市計画課, 1974 : 17)とし、「緑のマスタープラン」の計画項目として、実現のための手法が含まれている点をその特徴として挙げている。また、蓑茂は、「都市計画の公園緑地マスタープランを立案することには、次の二つの意味があるとおもう(中略)第一の使命は、緑の将来「目標像」を確立することであるが、これと同等に重要なもう

一つの使命は、都市形成の段階を考慮して、計画的に整備すべき公園緑地の実現に向けての手法や戦略を組み込んだ「手段」を示すことにあるからである。マスタープランは「目標」として機能し、かつ「手段」として機能しなければならない」（蓑茂, 1992 : 6）と評している。

ここで、上記の2つの引用文献においては、「実現のための手法」や「手段」という語が用いられている。ここで、「実現のための手法」や「手段」が、具体的にはさまざまな「施策」（例えば、特別緑地保全地区、都市公園、地権者との保全契約）である以上、「実現のための手段」や「手法」をまとめて「施策」とするとしよう。例えば、ある緑地を保全するための「施策」が「特別緑地保全地区」であった場合、「緑のマスタープラン」で当該の緑地に関して示されるのは、「特別緑地保全地区という施策を実施するという方針」である。よって、「緑のマスタープラン」で示される何らかの施策を実施するという方針は「施策の実施の方針」という語で形容することが適切である。一方、例えば特別緑地保全地区が指定されること自体は、「施策の実施」といえよう。つまり、「施策」と「施策の実施」と「施策の実施の方針」を区別する必要があるということである。

「施策の実施」については、その実現可能性について、「緑のマスタープラン」の創設期以降、一貫して議論されてきた。佐藤は、「一番むずかしいと思いますのは、(中略)これをいかにして担保するかということであります。(中略)全国にその計画ができて、それを実現するために、予算をつけるとすると、何千億円何兆円と必要となります。それをどういうことで今後軌道に乗せるかという方が、マスタープランづくりよりも私はむずかしいんじゃないかと思います。この方法を過ちますと、絵にかいたモチということになりかねない。」(小林ら, 1978 : 11)と述べている。また、城野は「問題はこれからの緑の施策のどのように反映させていくか、ということであり、画餅に帰ることがあってはならない。」(城野, 1983 : 28)と論じている。

一方、「施策の実施の方針」に該当するのは、「緑のマスタープラン」の「実現のための施策の方針」である。では、「実現のための施策の方針」が実現すべき対象、つまり蓑茂のいうところの「緑の目標像」には何が該当するであろうか。この点について、高梨は、「個別の緑地計画を緑のマスタープランの緑地配置計画の実現手法として位置づけた」（高梨, 1992 : 46）としており、ここでは「緑地の配置計画」を「実現のための施策の方針」が実現すべきものであると位置づけていることがわかる。さらに、『緑のマスタープラン作成の手引』（建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977）には、「実現のための施策の方針においては、緑地の配置計画に定める緑地について公園緑地等都市施設として整備を図る緑地の種別及び緑地保全地区、風致地区等地域制緑地として保全を図る緑地の種別を明らかにし、それぞれについて、おおむね10年後及び目標年次における整備保全の目標、整備又は指定の優先順位等、整備又は保全を図るための実現の施策に関する基本的な方針を定めるとともに、実現のための施策の方針図を作成する。(略)計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準を確保するよう定めるものとする。」(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977 : 60)とされている。つまり、「緑地の配置計画が定める緑地」と、「計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準」が、「実現のための施策の方針」が実現すべき具体的な内容とされているといえる。

ここで注視すべき点は、「緑のマスタープラン」の「緑地の配置計画が定める緑地」、「計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準」、そして「施策の実施の方針」という概念は1977年に登場したわけであるが、これまでも述べてきたとおり、それ以前に、「施策の実施」によって、計画思想の実現が図られ続けてきたという事実である⁸。この枠組みに加えて、「緑のマスタープラン」の「緑地の配置計画が定める緑地」や「計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準」、そして「施策の実施の方針」が創出され、そして計画思想を「施策の実施」によって実現することを更に追求する、という構図となっているのである。

この構図を注視することの必要性は、以下に示す通り、「一般に、[目的 - 実現手段]という構造をとる近代都市計画制度」(中井, 2011: 10)を巡り、「目的」ないし「目標」と「手段」の関係性について特に「基本計画」や「マスタープラン」をめぐる文脈で展開されてきた議論を振り返ることで明らかになる。

高山は、「いかなる都市を創るかという目的をもたなければならない。この都市の目的を定めることは単に都市計画のみの任務ではなくて、むしろもっと広い範囲にわたった都市政策といったものによって決定されていなければならない」(高山, 1952: 25)とし、都市における目的の設定の必要性を明確に指摘した上で、「都市計画の具体案なるものは基本計画といわれる大綱的なものでも、土地や施設を通じて形象化されなければならない面をもつておる、これはいわゆる設計図によって具体的に表現される必要がある」(高山, 1952: 28)という基本計画についての認識を有していた。日本で「都市のマスタープラン(基本計画あるいは要綱計画)の必要性が一般に提唱され始めたのは、戦後の、しかも都市化の急激な成長期に入ってから」(太田, 1965: 16)であるが、1950年代には、「都市計画の分野において”基本計画”なる言葉、或いは”マスタープラン”なる言葉はもはや、非常にありふれた用語として使用されるようになって」(伊藤, 1959a: 69)ていた。しかし、「マスタープラン」または「基本計画」が実体として何を指し、また「マスタープラン」または「基本計画」がどのような内容であるべきなのかについては、以下に示す通り、常に議論の対象であり続けた。

1950年代には、「基本計画」という語は「かなり混乱した用いられ方をして」(伊藤, 1959a: 69)いた。伊藤は、マスタープラン作成の方向性を二種示しており、「1)市の政策的立場から、或いはコミュニティー作成の考え方から、包括的に相当に自由にプランニングを行い、漸次それを具体的計画に定着させる方法。2)法定都市計画を出発点として、実現可能なものを逐次計画内容に加えて行き、市自体が或程度コントロール可能な公共事業を中核体として、基本計画を策定してゆく方法」(伊藤, 1959a: 72)とした上で、「基本計画はあく迄現実の事実立脚して、遠大な計画などを立てず、たえず現実の不満を解消する様に、近い将来の確実な予測を手がかりにして、実現性をまず第一の目標にするべきものである」(伊藤, 1959b: 74)と主張している。

1960年代においても、「ひとくちにマスタープランといっても内容的には極めて曖昧で、総合

⁸ このことは、「都市計画(City Planning)は、都市の人々の利益となるように、総体としての彼らの物的環境の発展に対して、熟慮されたコントロールを及ぼす試みである。」(Olmsted, 1922)という Frederick Law Olmsted による都市計画の定義が示す通り、コントロールを及ぼす試み自体こそが都市計画であるという認識に他ならない。

的な開発構想の指針程度のものから、具体的な施設の基本計画に至るまで、いくつかのレベルで考えられている」(太田, 1965 : 16)とされていた。太田は、「事業実施計画とは別にマスタープランをつくることになっていけば、より自由に将来の在るべき都市像を構想することができ、実施へのプログラムとともに、その後の具体的な建設計画を円滑に誘導しやすくする」(太田, 1965 : 20)と述べている。前出の伊藤と、太田の両者の主張は、現実の事業に基づいてマスタープランを作成すべきという主張と、事業計画とは別に将来のあるべき都市像をマスタープランとして描くべきという考え方の対立を示している。

1968年の都市計画法改正により、整備、開発又は保全の方針の制度が創設された。しかし、マスタープランの概念は明確には定義されていなかった中での創設であったとされている(宮沢, 1985)。

1970年代になると、マスタープランにおいては事業計画に基づかない自由な将来像を描くべきであるという認識が一般的になったとみることができる。日笠は、「計画とは将来のある時点における目標を選択・設定し、その目標に対して現実を対比して、これら二者間の関連を明らかにしたうえで、一定の手段によって現実を目標に同一化していくことである。」とした上で、マスタープランを、「基本計画は長期(目標年次は普通20年後とし、中間年次として10年後を考える)の予測に立って、その都市の将来のあるべき姿を比較的自由に描き出すことに特色がある。したがって、計画の論理は明快で、一般の人々にもわかりやすく、創意に満ちたものであることが望まれる」(日笠, 1977 : 66-67)とした。ただし、これらの考え方が通説であることを前提とした上で、マスタープランの役割については複数の論者によって次のような批判的考察がなされた。渡辺は、プランニングにおける目的・手段説を社会的に浸透した前提とした上で、実際行われているのは、「長期的・全体的価値目標への合意をひとまず断念し、とりあえず(しばしば短期的・個別的な価値相互間の取引と妥協によって)当面の価値目標を定め、時間の経過とともにこの方式を順次くりかえしていくというアプローチである」(渡辺, 1977 : 26)と論じた。その上で、マスタープラン的なものは、1)中期プランの持続的な修正、2)住民参加等を通じた個別利益の調整、3)市民による訴訟といった条件の下肯定されると論じた(渡辺, 1977 : 26-27)。渡辺のマスタープランの理念への批判に対して、山田は、マスタープラン⁹が様々な抵抗によって、局所的、個別的利益の妥協等による問題解決を志向したプランが作成されているのは事実とした上で、しかし、基本原理とする目的手段説とマスタープランの理念そのものは有用であり、実際の有用さを決定するのは具体的な実践によるものであると論じた(山田, 1976 : 413-414)。渡辺と山田の議論を受けて、穂坂は、「まず純技術的に望ましい都市像を描き、次いでそれに見合う手法を以て実現する」という都市計画イデオログ達の理念とは裏腹に、まず「手法」を裏打ちする現実的利害があり、次いでそれを合理化しsophisticateする必要からジェネラルプランが受容されていった、と考えることが妥当」(穂坂, 1979 : 58)と論じている。

そして今日においても、「マスタープランと実現手段は、マスタープランが先にあり、それに従って実現手段が施されるべき関係にあるが、それが逆転しているということは、どうしてもマ

⁹ 山田は「ジェネラルプラン」という用語を用いているが、ここでは論旨上、マスタープランとした。

マスタープランは実現手段の後付け的な性格を強めることになり、特にわが国のように土地利用規制に比較して都市施設や区画整理といった事業が強い制度文化においては、当為の計画としてのマスタープランではなく、決められた事業を正当化するアリバイ的な役割を担わされたということもできよう」(中井, 2011: 10-11)と論じられている。

以上のように、都市計画分野において、「目標」、「手段」、「マスタープラン」について、「マスタープラン」を「目標」と解釈し、「手段」として法定都市計画を当てはめ、そして「目標」が「手段」の後追いになってしまっているという批判が展開されてきたのである。

ただし、先述した通り、都市緑地計画分野においては、計画思想の実現は、長期的な計画が存在しなかった時代から、「施策の実施」によって追求されてきた。この枠組みに加えて、「緑のマスタープラン」の「緑地の配置計画が定める緑地」、「計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準」、「施策の実施の方針」といった計画概念が挿入され、計画思想を「施策の実施」により更に実現すること追求されてきたのである。つまり、「緑のマスタープラン」の「緑地の配置計画が定める緑地」や「計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準」を絶対的な「目標」とし、この「目標」が「手段の実施」によってどの程度達成されたかという捉え方は、そのみでは不十分であることがわかる。

ここで、具体的な「施策の実施」と、「緑のマスタープラン」の「施策の実施の方針」が連携しているということが、つまり具体的に実施される見通しの立つ「施策の実施の方針」を示すことであるならば、ここで示された「施策の実施の方針」は、「緑のマスタープラン」の「緑地の配置計画が定める緑地」や「計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準」を達成する手段として定められる「施策の実施の方針」とは、必ずしも一致するわけではないことは明白である。ここで、指定のプログラムや、具体的に実施される見通しの立つ、つまり、相対的により現実的な「施策の実施の方針」を「施策の実施プログラム」と形容するとしよう。この場合、先述した通り、「施策の実施」が、「緑のマスタープラン」が存在しない時代から計画思想の実現を目指して行われてきたという点を考慮すれば、「施策の実施」こそが先導的に展開され、「緑のマスタープラン」では「施策の実施プログラム」が示されるが「緑地の配置計画が定める緑地」や「計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準」に基づいて定められる「施策の実施の方針」は、「施策の実施」や「施策の実施プログラム」に対して何らかの方向性を与える役割を主に担っているという解釈が可能であることがわかる。この場合には、先述した、「緑のマスタープラン」の「緑地の配置計画が定める緑地」や「計画の目標水準において定めた緑地の確保目標及び整備水準」を「目標」とし、この「目標」が「施策の実施」によってどの程度達成されたかという捉え方だけではなく、「施策の実施」が行われる際に、「緑のマスタープラン」の「目標」、「施策の実施の方針」、「施策の実施プログラム」がどのように方向づけという役割を果たしたのかという捉え方も同時に必要であることがわかる。

以上の議論から、長期方針と戦略的な施策展開の関係性を示す、計画における目的手段関係については、「ビジョン」、「施策の実施の方針」、「施策の実施プログラム」に着目する。「ビジョン」は、緑地の在るべき状態を長期的視点から示したものの、「施策の実施の方針」は、施策の実施方

針について長期的に示す方針であり、実現性が重視される実施計画と異なり長期的なビジョンに対応するもの、「実施プログラム」は、施策の実施の方針を事業と関連づけて戦略的に示す方針であり、実現性を重視したものである。

2.10.4. 個別的、拡散的な市民の活動の計画への位置付け

本研究の研究課題「個別的、拡散的な市民の活動はどのように計画として位置づけられるのか」に関しては、これまでに整理してきた、

- 「広域の領域」、「自治体の領域」、「エリアに区分された領域」「特定の地区の領域」
- 「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」
- 「ビジョン」、「施策の実施の方針」「施策の実施プログラム」

の着眼点に係る形で、市民の活動がどのように受容されたのかという点に着目する。

2.10.5. 設定された分析の着眼点同士の関係性

以上の議論から、図 2.10-2 の【】で示す分析の着眼点が設定されたが、それぞれの着眼点は、「緑の基本計画」において独立しているものではなく、互いに関係しあっている。したがって、これらの分析の着眼点同士の関係性を定義しなければならない。

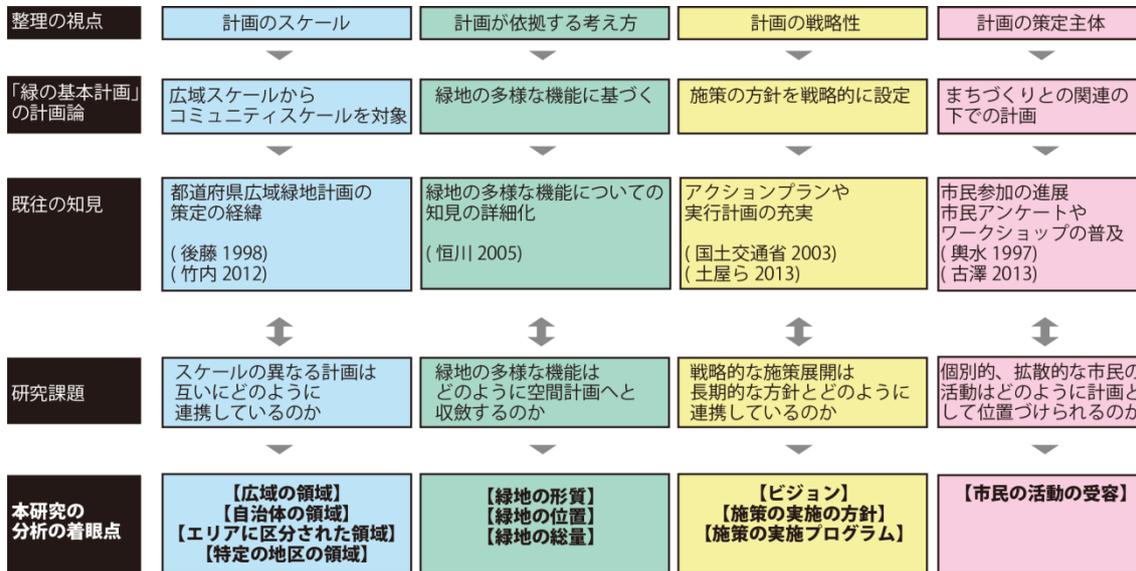


図 2.10-2 分析の着眼点

議論のスタートとして、ある「ビジョン」を想定しよう。「ビジョン」として、例えば、「樹林地を、〇〇の位置に確保し、全体で〇〇ha 確保する」という計画内容が設定されていたとする。ここで、「樹林地を」というのは、ある空間の形や質についての、【何を】に関する情報であり、したがって、「緑地の形質」についての情報であるといえる。また、「〇〇の位置に確保し」というのは、樹林地が【どこに】分布すべきか示すものであり、したがって「緑地の位置」についての情報であるといえる。そして、「全体で〇〇ha 確保する」というのは、任意の領域における緑地

(ここでは樹林地)の総量が面積で表され、すなわち【どれくらい】かを示すものであり、「緑地の総量」であるといえる。このことから、次のマトリクスを作成することができる。

表 2.10-2 分析の着眼点の相互関係のマトリクス その1

		形質・空間分布等の物理的側面の視点		
		緑地の形質	緑地の位置	緑地の総量
目的手段 関係	ビジョン	「ビジョン」のうち 「緑地の形質」に関する事項	「ビジョン」のうち 「緑地の位置」に関する事項	「ビジョン」のうち 「緑地の総量」に関する事項

つまり、ひと口で「ビジョン」といっても、「ビジョン」には、「ビジョンのうち緑地の形質に関する事項」、「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」、「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」、という側面を想定できるということである。

次に「施策の実施の方針」である。「施策の実施の方針」として例えば"特別緑地保全地区を、〇〇の位置に指定し、全体で〇〇ha 指定する"という計画内容が設定されていたとする。ここで、"特別緑地保全地区を"というのは、ある施策の種類についての情報である。また、"〇〇の位置に指定し"というのは、ある施策、ここでは特別緑地保全地区の、位置についての情報である。さらに、"全体で〇〇ha 指定する"というのは、ある施策、ここでは特別緑地保全地区の、任意の領域における総量を面積で示すものである。このように見てみると、「施策の実施の方針」においても、施策の種類として【何を】、施策の位置として【どこに】、施策の総量として【どれくらい】という側面を想定することができる。ここで、「施策の実施の方針」の【何を】については、その場所にどのような緑地があるべきかについての意図、すなわち表 2.10-2 でいうところの「ビジョンとしての緑地の形質に関する事項」と結びついていることはいままでのままだ。また、「施策の実施の方針」の【どこに】については、その場所に緑地が求められているという意図、すなわち「ビジョンとしての緑地の位置に関する事項」と結びついている。また、「施策の実施の方針」の【どれくらい】については、そのことによって、緑地が全体としてどれくらい分布すべきかという意図、すなわち「緑地の総量」と結びついているといえる。したがって、表 2.10-2 を発展させて、次のマトリクスを作成することができよう。

表 2.10-3 分析の着眼点の相互関係のマトリクス その2

		形質・空間分布等の空間的側面の視点		
		緑地の形質	緑地の位置	緑地の総量
目的手段 関係	ビジョン	「ビジョン」のうち 「緑地の形質」に関する事項	「ビジョン」のうち 「緑地の位置」に関する事項	「ビジョン」のうち 「緑地の総量」に関する事項
	施策の 実施 の方針	「施策の実施の方針」 のうち「施策の種類」 に関する事項	「施策の実施の方針」 のうち「施策の位置」 に関する事項	「施策の実施の方針」 のうち「施策の総量」 に関する事項

つまり、「ビジョンのうち緑地の形質に関する事項」に対応して、「施策の実施の方針」においては、「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」というべき計画内容が想定される。「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」に対応して、「施策の実施の方針」において「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」というべき計画内容が想定される。さらに、「ビジョンのうち緑地の総量」に対応して、「施策の実施の方針」において「施策の実施の方針のうち

ち施策の総量に関する事項」というべき計画内容が想定される。

さらに、「施策の実施プログラム」は、「施策の実施の方針」に対応した施策が位置付けられるものであることから、表 2.10-3 を発展させて、次のマトリクスを作成することができよう。

表 2.10-4 分析の着眼点の相互関係のマトリクス その3

		形質・空間分布等の空間的側面の視点		
		緑地の形質	緑地の位置	緑地の総量
目的手段 関係	ビジョン	①「ビジョン」のうち「緑地の形質」に関する事項	②「ビジョン」のうち「緑地の位置」に関する事項	③「ビジョン」のうち「緑地の総量」に関する事項
	施策の実施の方針	④「施策の実施の方針」のうち「施策の種類」に関する事項	⑤「施策の実施の方針」のうち「施策の位置」に関する事項	⑥「施策の実施の方針」のうち「施策の総量」に関する事項
	施策の実施プログラム	⑦「施策の実施プログラム」のうち「施策の種類」に関する事項	⑧「施策の実施プログラム」のうち「施策の位置」に関する事項	⑨「施策の実施プログラム」のうち「施策の総量」に関する事項

さらに、この表 2.10-4 の①から⑨の計画内容は、ある空間的な領域において設定されるものである。つまり①から⑨の計画内容は、「広域の領域」において、あるいは「自治体の領域」において、あるいは「エリアに区分された領域」において、あるいは「特定の地区の領域」において、設定されるものである。

以上議論してきた分析の着眼点同士の関係性を、イメージしやすいように図 2.10-3 において模式図として示した。

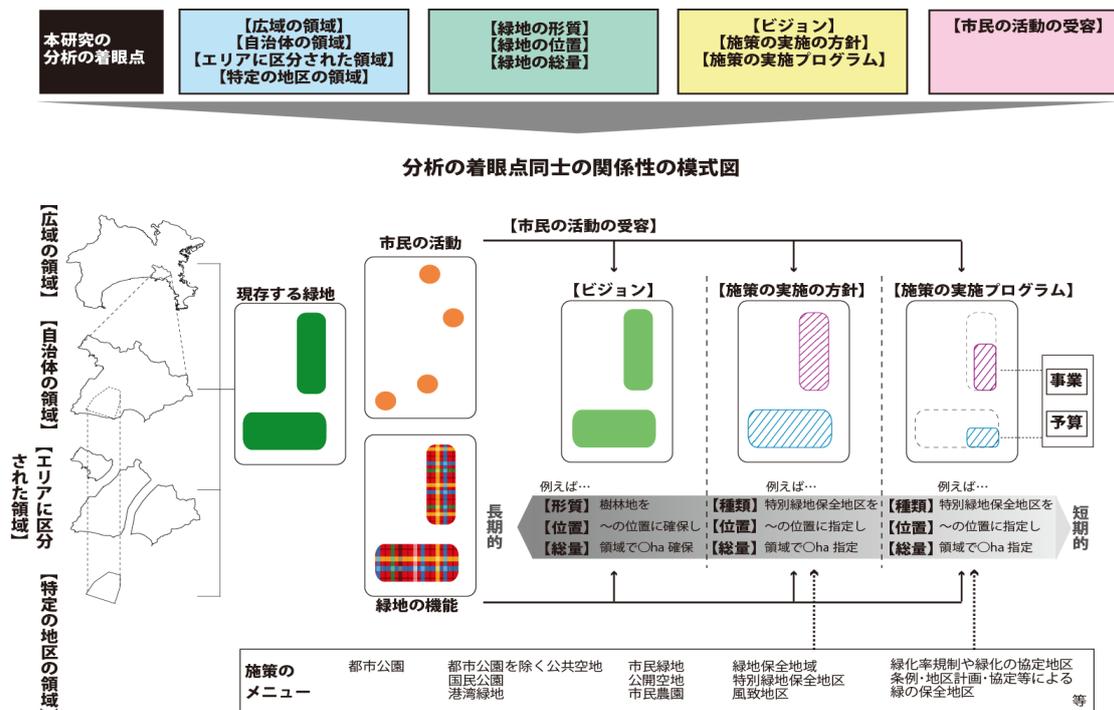


図 2.10-3 分析の着眼点同士の模式図

図 2.10-3 においては、上段に、本研究の分析の着眼点を示し、その下に、分析の着眼点同士の関係性の模式図を示している。模式図では、まず一番左側に、「広域の領域」、「自治体の領域」、「エリアに区分された領域」、「特定の地区の領域」が示されている。その右側は、それぞれの領域において、現存する緑地が存在していることを示している。現存する緑地を対象として、図の右側半分を示した、「ビジョン」、「施策の実施の方針」、「施策の実施プログラム」が設定される。「ビジョン」としては、「緑地の形質」に関する事項、「緑地の位置」に関する事項、「緑地の総量」に関する事項が設定される。「施策の実施の方針」としては、「施策の種類」に関する事項、「施策の位置」に関する事項、「施策の総量」に関する事項が設定される。「施策の実施プログラム」としては、「施策の種類」に関する事項、「施策の位置」に関する事項、「施策の総量」に関する事項が設定される。そして、「ビジョン」、「施策の実施の方針」、「施策の実施のプログラム」に何等かの形で反映される緑地の機能評価が行われうる。この緑地の機能評価は、現存する緑地を対象としたものである。また、現存する緑地については、その保全や活用をめぐる市民の意図、そしてその意図に裏打ちされた市民の活動が行われている。この市民の活動は、何等かの形で、「ビジョン」、「施策の実施の方針」、「施策の実施プログラム」に受容される。

以上のような、図 2.10-3 で示す分析の着眼点の相互関係の枠組みを用いて、本研究では以降の議論を展開していく。よって第3章以降では、図 2.10-3、そして表 2.10-4 で示した用語を用いた記述を行うこととなる。したがって、図 2.10-3、そして表 2.10-4 を参照しながら、第3章以降を読み進めていただければ幸いである。

第3章 「緑の基本計画」の計画項目の発展

3.1. 本章の概要

本章の目的は、「緑のマスタープラン」と「緑の基本計画」の計画項目がどのように発展してきたのかを、第2章で設定した分析の着眼点に照らし合わせて整理することである。

本章の構造を図 3.1-1 に示す。

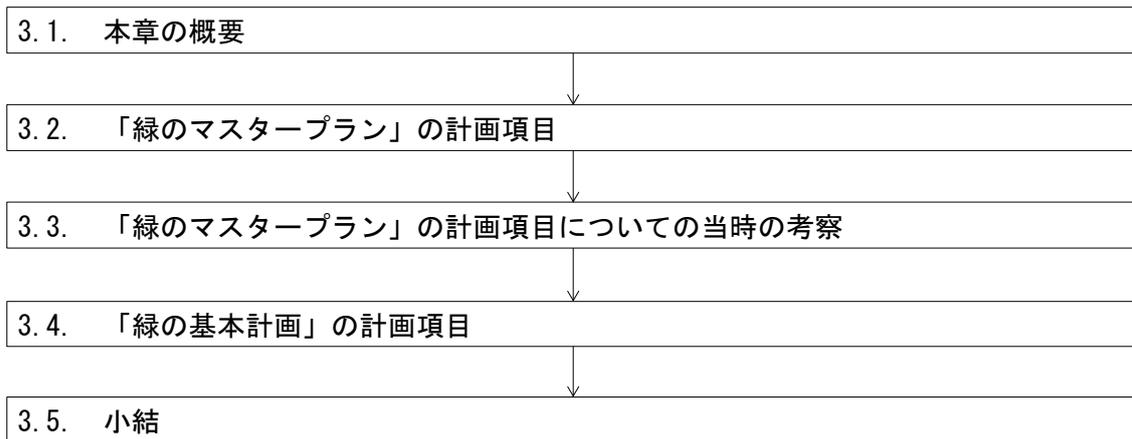


図 3.1-1 第3章の構造

3.2 では、「緑の基本計画」の前身である「緑のマスタープラン」の計画項目についての分析を行う。参照する文献は、『緑のマスタープラン作成の手引』(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1977)、『緑のマスタープラン作成の手引—改訂版—』(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1986)とする。

3.3 では、「緑のマスタープラン」の計画項目の実態についての当時指摘されていた課題を整理する。「緑のマスタープラン」の実態については、様々な論考が発表されてきた(石川, 1992; 石原, 1992; 蓑茂, 1992)。本節では、既存の論考に加え、建設省都市局都市計画課が都道府県の「緑のマスタープラン」担当課長に対して行った「緑のマスタープラン」の実態調査(日本公園緑地協会, 1993a)と、公園緑地協会に設置された研究会の議事録を用い、「緑のマスタープラン」の計画項目について、その実態においてはどのような課題が存在していたのかについて整理する。

3.4 では、「緑の基本計画」の計画項目についての分析を行う。参照する文献は、『緑の基本計画ハンドブック』(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995)、『緑の基本計画ハンドブック 改訂版』(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1996)、『緑の基本計画ハンドブック 2001年版』(国土交通省都市・地域整備局都市公園課・公園緑地課監修, 緑の基本計画推進委員会編, 2001)、『新編緑の基本計画ハンドブック』(国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 2007)を用いる。

3.5 では小結として、以上の議論に基づいて、「緑のマスタープラン」と「緑の基本計画」の計画項目の変遷について、その要点を、分析の着眼点に基づき整理する。

3.2. 「緑のマスタープラン」の計画項目

下記に、「緑のマスタープラン」の計画項目についての記述を抜粋する。

緑のマスタープランは、下記の項目により構成されるものであり、その表示は計画図及び計画書をもって行うものである。

- 1) 計画の基本方針（計画の目的、特色等）
- 2) 計画のフレーム（人口の見直し、市街化区域の想定規模）
- 3) 計画の目標水準（緑地の確保目標水準）
- 4) 緑地の配置計画（緑地の系統別の配置方針及びこれら相互の調整による総合的な緑地の配置方針）
- 5) 実現のための施策の方針（緑地配置計画に定める緑地について、整備又は保全を図るための実現のための施策の方針）

（建設省都市局都市計画課監修，日本公園緑地協会編，1977：7）

このうち、「3) 計画の目標水準」と「4) 緑地の配置計画」が分析の着眼点でいう「ビジョン」に対応し、「5) 実現のための施策の方針」が分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」に対応することは、既に述べた通りである。「2) 計画のフレーム」は、「3) 計画の目標水準」を規定するための前提である。また、「1) 計画の基本方針」は以下の理由から、分析の着眼点でいう「ビジョン」には該当しない。つまり『緑のマスタープラン作成の手引』においては、「緑のマスタープラン策定の方法」と「緑のマスタープランの図書」が別項目で説明されているが、ここで、「緑のマスタープラン策定の方法」としては、「緑のマスタープラン」策定のための調査→調査結果の解析・評価→緑地の配置計画→計画の目標水準→実現のための施策の方針という手順が示されているものの、この一連の手順の中に、「1) 計画の基本方針」は登場しない。一方、「緑のマスタープランの図書」としては、「計画の基本方針においては、緑のマスタープランの目的、特色等を述べるものとする。例えば、現況の自然的環境、風土特性、都市施設の整備状況、市街化状況等を整理した上で都市環境に係る問題点、今後の都市の整備、開発、保全の方向及び目標年次における市街地の予想、幹線交通網の整備予想、土地利用、人口動態等について概述し、その予想された市街地形態等に対して環境保全、レクリエーション利用、防災といった観点から、緑のマスタープラン策定の意義、目的、特色等を明確に位置づけ、緑地の配置構想の基本的事項を中心にまとめるものとする。」（建設省都市局都市計画課監修，日本公園緑地協会編，1977：67）とされている。つまり、「緑のマスタープラン」の内容においては、「計画の基本方針」は、計画の前提条件を、事後的に整理して、まとめて示して説明するという役割を与えられていることがわかる。すなわち、「実現のための施策の方針」が直接的に達成すべき対象、すなわち分析の着眼点でいう「ビジョン」としての位置付けではない。

分析の着眼点でいう「ビジョン」といえる「計画の目標水準」と「緑地の配置計画」について、「計画の目標水準」においては、特に、どれくらいの量の緑地が存立すべきかについての方針、つまり分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」が示される。一方、「緑地の配置計画」においては、「緑地の配置計画図」という表現形式とともに、特に、どの緑地を保全すべきかについての方針、つまり分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」が示される。さらに、緑地が樹林地なのか、草地なのか、水辺なのか、またはいわゆる市街地における公園としての空間なのかという情報、つまり、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち

ち緑地の形質に関する事項」が示される。

分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」といえる「実現のための施策の方針」は、それぞれの施策（つまり、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」）がどこに実施されるべきなのか（つまり、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」）が、特に「実現のための施策の方針図」という表現で明記される。また、それぞれの施策がどの程度の面積にわたって定められるのか、つまり、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」も明記される。

また、この「実現のための施策の方針」は、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラム」の側面も有ることが想定されていた。すなわち、「公園、緑地、広場、運動場、墓園その他の公共空地について配置方針及び市街化区域、都市計画区域別のおおむね10年後及び目標年次における整備目標を定めるとともに整備に要する投資額及び整備の優先順位等についてもできる限り定めること」（建設省都市局都市計画課監修、日本公園緑地協会編、1977：61）とされ、「地域制緑地として保全を図ろうとする風致地区、緑地保全地区、生産緑地地区については指定目標量、指定方針を定めるとともに指定の優先順位及び概略の指定プログラムについてもできる限り定めること」（建設省都市局都市計画課監修、日本公園緑地協会編、1977：61-62）とされているのである。

分析の着眼点でいう「広域の領域」すなわち都道府県レベルにおける計画内容としては、

- ①都道府県レベルでの調査・解析等
- ②都道府県レベルでの緑地配置指針の策定
- ③「緑のマスタープラン」の策定
- ④都道府県レベルの「緑のマスタープラン」の策定

が示され、その策定の順序は

- ②都道府県レベルでの緑地配置指針の策定 →
- ③「緑のマスタープラン」の策定→
- ④都道府県レベルの「緑のマスタープラン」の策定

と、策定の前後関係が明確に規定されていた。つまり、「③「緑のマスタープラン」の策定」の前段階として、「②都道府県レベルでの緑地配置指針」が想定されており、「②都道府県レベルでの緑地配置指針」には、「③「緑のマスタープラン」の策定」の際の前提としての、広域的な指針としての役割が期待されていたことがわかる。この、「②都道府県レベルでの緑地配置指針」の計画内容としては、おおむね以下のような事項が考えられるとされている。

- 1) 計画の目標
- 2) 目標年次、基礎的な計画フレーム
- 3) 広域的観点から定めるべき緑地配置指針
- 4) 各系統別の緑地の整備保全指針
- 5) 都道府県内における緑地の整備保全目標水準の設定
- 6) 都市計画区域レベルでの調査・解析等の実施要領
(建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編, 1986 : 82)

このうち、3)広域的観点から定めるべき緑地配置指針、4)各系統別の緑地の整備保全指針は分析の着眼点でいう「ビジョン」であるといえる。5)都道府県内における緑地の整備保全目標水準の設定は、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」であるといえよう。

3.3. 「緑のマスタープラン」の計画項目についての当時の考察

以上の「緑のマスタープラン」の計画項目の実態については、様々な問題が指摘されていた。下記にその問題を 1)から 5)として示す。

1) 分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」といえる「計画の目標水準」を設定する際の前提としての「計画のフレーム」の想定が困難という問題である。石川は、フレーム設定について、「20年後のフレームについては、「緑のマスタープラン」に限定して」という形で形容されることが多く、長期計画のいわば土台となる部分において行政内で共通のコンセンサスを得られにくいことが、緑のマスタープランの活用をさまたげている一つの要因となっていると考える。」(石川, 1992 : 18-19)と指摘している。また、「トレンド等で予測すると人口を割り振るがなかなか調整できず、結局フレームのところでは収集がつかない」(日本公園緑地協会, 1993c : 6)とされ、例えば秋田県からは「市街地規模フレームの作成が困難」、佐賀県からは「20年後の経済状態、社会情勢の予測が困難」、福井県からは「人口予測は可能、市街化区域予想は難しい」と報告されている(日本公園緑地協会, 1993a)。

2) 緑地の確保目標水準 30%を達成するために、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」の内容を非現実的なものとせざるをえないという問題である。例えば、大阪府からは「割合を定めたことにより実現性の少ない緑地までも含める状況になっている」、広島県からは「目標値達成のため実現性の低いものまで位置づけざるを得ない区域がある」(日本公園緑地協会, 1993a)という報告がなされている。

3) 2)と表裏一体であるが、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」の実現性が乏しいという問題である。例えば、神奈川県は「今後、大規模な公園が整備される市町を除き、市域の大部分が DID となっているような市については、新規開発に伴う公園・緑地以外に今後の整備・保全は容易でなく、達成は困難。横浜、川崎市については新規の大規模な種地はなく、既存市街地整備による公園、公開空地等の確保量が少ないため目標達成は事実上不可能」としている。大阪府は、「住区基幹公園の整備目標については人口密集の具合により実現性がなくなっているため、その地域における適切な配置計画ができるように住区毎の整備量にこだわらず、その地域における緑被率等を参考に配置目標量の策定を願いたい」とし、「20年後の目標達成は財政上から現実

的に不可能」(日本公園緑地協会, 1993a)としている。

4) 具体の制度の不備という問題である。特に、緑地保全地区制度については、「都市公園等の整備が都市公園等整備五ヶ年計画に従い着実に進む半面、緑地保全地区等の指定はなかなか進まない状況」(小林, 1995 : 11)であったとされている。この点について、「(筆者注：緑地保全地区の) 県指定買取りは、当初から問題だったことは事実ですね。体系としては非常にいい法律だと思うんですよ。その体系が実際に動かないというところは基本的にそこにあって、市町村にとって大事な緑なんですよ。ここのねらっていたものが。それを県がという話にしちゃったものだから動かなくなっちゃったというのが恐らく実態」であったとされ、「構造的な緑地とか、都市計画で昔言っていたような理想的な緑地がまずは指定要件に、描かれているわけです。それは当然広域的なもので、知事決定だと。(中略)そうすると決定した人間が買い取るんだとなっちゃいますよね。(中略)緑地保全の予算は消化していましたが、ほとんど全部が近郊緑地だった」(平野ら, 1995 : 12)と述べられている。蓑茂は、「いきなり現行の制度のみに頼る「実現のための方針」に帰結するマスタープランに問題の所在があると思われる」(蓑茂, 1992 : 7)と述べ、石原は、「規制のための法制度等の手段が不十分」(石原, 1992) : 14)であったと述べている。また例えば、静岡県からは「緑地保全地区を緑マスに位置付けても買取請求に応じるシステムが確立していないため都市計画決定できず形骸化している」(日本公園緑地協会, 1993a)との意見が出されている。

5) 「緑のマスタープラン」が、施策の実施の際に指針として必ずしも機能していないという問題である。例えば、埼玉県は「計画決定の指針としているが、規模や位置の変更等については弾力的な運用にならざるを得ない。実施に当っては地権者等の同意や予算の関係等から大幅な変更もある」とし、千葉県は「事業化にあたっては緑マスに位置付けられていることを条件としているが、市町村の住区基幹公園や都市緑地レベルにおいては緑マスよりも地権者、首長の意向及び他法令との調整の結果が優先される等計画がおろそかになる」とし、福井県は、「住区基幹公園は土地区画整理事業とセットで計画決定するため公園配置計画は土地区画整理事業計画に左右される。大規模公園については将来計画である緑マスと現実との不整合が生じる」とし、福岡県は「財政事情や内部調整不足等により緑マスと整合しない開発が計画されている」とし、佐賀県は「民間開発や事業計画等との調整不足及び財源不足等により受動的にならざるを得ない」(日本公園緑地協会, 1993a)としている。一方で、施策の実施の際に、「緑のマスタープラン」が指針として機能しているという報告があったのもまた事実である。例えば、茨城県は「計画決定や事業化の指針として機能」しているとし、京都府は「都市計画決定及び変更の際の指針として機能」しているとしている。また、施策の実施の際に、施策が「緑のマスタープラン」に位置付けられているかがチェックされている都道府県があり、神奈川県は、「都計決定時における緑マス上のチェックの一般化」、岡山県は「計画決定の段階で緑マスに位置付けられているかチェックしている」とし、石川県は「線引き都市にあつては公園緑地の都市計画決定にあたっては緑マスに位置付けられていることが必要条件になっている」としている(日本公園緑地協会, 1993a)。

以上のような「緑のマスタープラン」の計画項目に係る課題を受けて、「緑の基本計画」が創設された。以下に、分析の着眼点に基づきながら、「緑のマスタープラン」の計画項目から、「緑

の基本計画」の計画項目へと、どのような点に変化していったのか、その背景はどのようなものであったのかを整理していく。

3.4. 「緑の基本計画」の計画項目

都市緑地保全法の1994年の改正によって、「緑の基本計画」の内容は次のように規定された。

基本計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 一 緑地の保全及び緑化の目標
- 二 緑地の保全及び緑化の推進のための施策に関する事項
- 三 次に掲げる事項のうち必要なもの
 - イ 緑地の配置の方針に関する事項
 - ロ 緑地保全地区内の緑地の保全に関する事項で次に掲げるもの
 - (1) 緑地の保全に関連して必要とされる施設の整備に関する事項
 - (2) 第8条の規定による土地の買入れ及び買入れた土地の管理に関する事項
 - (3) その他緑地保全地区内の緑地の保全に関し必要な事項
 - ハ 緑化の推進を重点的に図るべき地区及び当該地区における緑化の推進に関する事項
(都市緑地保全法 第2条の2第2項 平成6年改正)

「緑のマスタープラン」の計画項目と、「緑の基本計画」の計画項目を比較した場合、次の変化があった。

「緑のマスタープラン」の計画項目の「計画の基本方針」、「計画のフレーム」、「計画の目標水準」が、「緑の基本計画」の計画項目「一 緑地の保全及び緑化の目標」に集約され、「緑のマスタープラン」の計画項目「緑地の配置計画」が、「緑の基本計画」の計画項目「三・イ 緑地の配置の方針に関する事項」となり、「緑のマスタープラン」の計画項目「実現のための施策の方針」が、「緑の基本計画」の計画項目「二 緑地の保全及び緑化の推進のための施策に関する事項」となった。さらに、「三・ロ 緑地保全地区内の緑地の保全に関する事項で次に掲げるもの(1) 緑地の保全に関連して必要とされる施設の整備に関する事項 (2) 第8条の規定による土地の買入れ及び買入れた土地の管理に関する事項 (3) その他緑地保全地区内の緑地の保全に関し必要な事項」と、「三・ハ 緑化の推進を重点的に図るべき地区及び当該地区における緑化の推進に関する事項」が加えられた。

これらのうち、「一 緑地の保全及び緑化の目標」の内容は、次の通りである。

緑地の保全及び緑化の目標は、緑地の保全や緑化について一定の目標を定めることにより基本計画に定められた施策の計画的かつ効率的実施を図るものであり、当該市町村が住民等と相互に協力しながら達成する緑の将来像や緑地の確保目標水準等を目標として設定する。

(1) 都市の概況

都市の位置、都市の位置づけ、自然・地形の状況、市街地の状況、公園緑地の整備と保全の歴史と現況、都市緑化の状況などの項目について、文章で簡潔に表現する。

(2) 基本理念

緑の保全や緑化の必要性や意義、緑の役割等について当該都市の緑の特性等を踏まえ記述する。

(3) 緑の将来像

上記の基本理念及び都市計画法第7条第4項の「整備、開発又は保全の方針」、同法第18条の2第1項の「市町村の都市計画に関する基本的な方針(市町村マスタープラン)」等における都市づくりの基本を踏まえ、また当該都市

の自然的、社会的条件、歴史的な都市の成り立ちや将来の発展の方向等を勘案して、将来目指すべき緑の方向、緑の都市づくりの基本的な考え方、ビジョン、政策理念等の緑の将来像を記述する。

(4) 基本方針

緑の将来像をもとに、緑地の配置の基本的な方針を記述するとともに、都市緑化の総合的な目標等について記述する。

(5) 施策の体系

基本理念、緑の将来像、基本方針等をうけ、現行の都市緑化関連施策等を考慮しつつ、各市町村の特性に応じた緑の保全、緑の創出、緑化活動の活性化、緑化を進める仕組みづくりの推進等に関わる総合的な施策体系を示す。

(6) 計画のフレーム

緑の基本計画策定の前提条件となる計画対象区域、人口の見通し、市街化区域規模について記述する。

(7) 計画の目標水準

緑の基本計画における確保すべき緑地の目標水準は、各市町村の地形や都市構造等を考慮し、将来市街地及び都市計画区域内における2通りの目標を設定する。

(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修、日本公園緑地協会編、1995：6-8)より抜粋

つまり、「緑地の保全及び緑化の目標」は、緑地の保全や緑化について一定の目標を定めることにより基本計画に定められた施策の計画的かつ効率的実施を図るものであり、目標の内容としては例えば、都市の緑の倍増、市街化区域の緑地の面積の割合、施設として整備する緑地の住民1人当たりの面積、植樹本数等当該市町村が住民等と相互に協力しながら達成する緑の将来像や緑地の確保目標水準等が考えられること。緑地の確保目標等の数値を定める場合には、例えば、歩いて5分以内に自然とふれあう場に到達できるように緑地を整備・保全する等住民に対して分かりやすい指標となるよう工夫すること。」(建設省都市局長, 1994)とされ、何らかの目標数値を示すことが想定されており、目標数値の内容は「(7)計画の目標水準」において示されている。また、「(7)計画の目標水準」は、「緑のマスタープラン」の「計画の目標水準」と類似したものであることがわかる。「(7)計画の目標水準」の内容は以下の通り「緑地の確保目標水準」「都市公園等の施設として整備すべき緑地の目標水準」、「緑化の目標」とされた。

緑地の確保目標水準

緑の基本計画における確保すべき緑地の目標水準は、各市町村の地形や都市構造等を考慮し、将来市街地内及び都市計画区域内における2通りの目標を設定する。また、併記するかたちで、以下に(C)で示す目標水準を設定してもよい。いずれも%表示で示すこと。

この際に、当該市町村の将来市街地内における緑地の確保目標水準としては、原則として将来市街地面積に対して概ね30%以上とすることが望ましい。

$$A = \frac{\text{将来市街化区域内の緑地確保目標量}}{\text{将来市街化区域面積}}$$

$$B = \frac{\text{緑地確保目標量}}{\text{都市計画区域面積}}$$

$$C = \frac{\text{将来市街地内の緑地確保目標量} + \text{将来市街地に接した周辺地域の緑地面積}}{\text{将来市街地面積} + \text{将来市街地面積に接した周辺地域の緑地面積}}$$

(略)

各目標水準は次のような指標である。

A：市街地の中の緑地配置の目標水準を示す指標である。

B：当該都市の全域(都市計画区域)での緑地配置の目標水準を示す指標である。

C：例えば市街化区域に島状、線状に存在する市街化調整区域に設置される緑地(河川緑地など)や住区基幹公園等でたまたま当該住区に隣接する市街化調整区域に整備される場合、市街化区域縁辺部に存在する丘陵地で市街化調整区域まで一体的に指定される地域制緑地等、ほとんど市街化区域の住民に供する緑地がAの指標では、除かれてしまう場合が考えられる。これらを補い、実質的な市街地の緑地の目標水準を示すための指標である。

なお、分母に将来市街地に接した周辺地域の緑地面積を加えてあるのは、100%を越える数値がでることをさけるためである。将来市街地に接した周辺地域の緑地については、当該市町村で適宜判断する。

都市公園等の施設として整備すべき緑地の目標水準

(略)

都市公園等の目標水準としては住民1人当たり面積20㎡以上とすることが望ましい。

緑化の目標

(略)

公共公益施設や民有地の緑化に対する長期的目標及び緑化の方針を総合的に整理し、都市全体での緑化目標を示す。ここでの内容は、当該都市の都市緑化に対する姿勢を住民にアピールする必要があるので、(略)緑化率、樹木本数などできるだけ分かりやすい表記で示し、(略)公共公益施設、民有地それぞれの目標量を示すことが望まれる。

(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修、日本公園緑地協会編、1995：58-59)より抜粋

以上のことから、「(7)計画の目標水準」は分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」に対応するものといえる。ただし、「緑のマスタープラン」の「計画の目標水準」は、「計画のフレーム」によって規定されるものであった。一方で、「緑の基本計画」の「(7)計画の目標水準」においては、自治体独自の新たな数値を示すことが求められているのが特徴である。このことは、「緑のマスタープラン」からの非常に大きな転換であったと指摘することができ、これは、先述した「緑のマスタープラン」の問題2)、3)、4)についての対応であると理解することができる。しかし一方で、「(6)計画のフレーム」の役割が不明確になったのもまた事実であろう。

その他「(1)都市の概況」、「(2)基本理念」、「(3)緑の将来像」、「(4)基本方針」、「(5)施策の体系」についてであるが、そもそも従来の「緑のマスタープラン」の「計画の基本方針」としては先述の通り、「現況の自然的環境、風土特性、都市施設の整備状況、市街化状況等を整理した上で都市環境に係る問題点、今後の都市の整備、開発、保全の方向及び目標年次における市街地の予想、幹線交通網の整備予想、土地利用、人口動態等について概述し、その予想された市街地形態等に対して環境保全、レクリエーション利用、防災といった観点から、緑のマスタープラン策定の意義、目的、特色等を明確に位置づけ、緑地の配置構想の基本的事項を中心にまとめるもの」(建設省都市局都市計画課監修、日本公園緑地協会編、1977：67)とすることとされていた。ここで、「(1)都市の概況」は「現況の自然的環境、風土特性、都市施設の整備状況、市街化状況等」であるといえる。ただし、「(2)基本理念」、「(3)緑の将来像」、「(4)基本方針」、「(5)施策の体系」は従来の「緑のマスタープラン」の「計画の基本方針」においては、明確に定義されたものではなかった。これらの項目が登場した背景には、「いままで(筆者注；「緑のマスタープラン」を)公開しにくかったのは、民有地が絡んで市民協力が必要との判断のためと考えられる。コンセプトメイキングがしっかりしていれば市民の共感を得られ、公開し易くなる」(日本公園緑地協会、1993b)とされたことがある。つまり、分析の着眼点でいう「ビジョン」の創出に重きが置かれていた「緑のマスタープラン」に対し、「緑の基本計画」では、「説明」の重要性がより着目されることになる。この「説明」の性質を最もよく表すものが「(3)緑の将来像」である。「(3)緑の将来像」の内容は以下の通りである。

当該都市がめざす緑の都市像を描くもので、当該都市の緑の特性や問題点を明確にしつつ、緑の将来像に係る住民の生活像として、設定した緑の将来像が実現することにより、住民の生活に与える影響や生活の向上についても簡潔に述べる。こうした緑の将来像について、住民に分かりやすいテーマやキャッチフレーズを設定するなどにより、計画の目的、特色を記すものとする。また、拠点や軸線となる緑地等の緑地の大きな構成とパターンが明確に分かるような緑の概念図等を作成して緑の将来像を説明してもよい。できるだけ分かりやすく示すことが肝要で、その表現方法は適宜判断して行えばよい。

(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修，日本公園緑地協会編，1995：54)より抜粋

この「緑の将来像」は、「配置計画図、実現のための施策の方針図とは別途に、市民の理解を得易くなるような緑の将来像を示した図面の作成と公開を義務付ける。」(日本公園緑地協会，1993d)という背景のもと登場したものである。つまり、「緑の将来像」は、「説明」のための計画項目であり、例えば「緑のマスタープラン」における緑地パターン図が、環状緑地帯の計画思想に基づいて新たな「ビジョン」を創出させるための役割を担わされていたのとは異なるものであることがわかる。

しかしここで、「緑の基本計画」の作成フローは、「1.計画準備」→「2.現況調査」→「3.調査結果に基づく解析・評価課題の整理」→「4.計画の基本方針、緑地の保全及び緑化の目標」→「5.緑地の配置方針」→「6.緑地の保全及び緑化の推進のための施策の策定」とされ、このうち、「4.計画の基本方針」において、「都市の概況の整理」→「基本理念・緑の将来像の設定(緑の将来像図の作成)」→「基本方針・施策の体系の設定」→「計画フレームの設定」→「計画目標水準の設定」、とされていることからわかる通り、本来的に「説明」のための計画項目であるはずの「緑の将来像」が、「5.緑地の配置方針」、「6.緑地の保全及び緑化の推進のための施策の策定」の前提として位置づけられている。つまり、「緑の将来像」は、設定された「ビジョン」の事後的な「説明」なのか、「ビジョン」を設定する際の「前提」なのか、曖昧な位置づけになっていることができる。

次に、「三・イ 緑地の配置の方針に関する事項」については、「緑地の配置の方針」が次の通り規定されている。

緑地の配置の方針では、緑地を系統的に配置していくことが都市の緑地の有する環境保全、レクリエーション、防災、都市景観等諸機能を効果的に発揮させる上で重要であることから、これらの諸機能の評価を十分に踏まえつつ都市の構造、土地利用の動向等を考慮して配置するとともに、その配置の方針については住民に分かりやすく定めるものとする。なお、本項目は、河川と一体的な緑地の保全等、都市レベルでの環境保全等に資するような系統的な緑地の配置を定めるものであり、例えば、個々の工業用地又は工業団地全体の敷地内における緑地の配置等地区レベルのものについて定めるものではない。

(略)

(1) 4系統の緑地の配置計画

以下に示す指針をもとに環境保全、レクリエーション、防災、景観構成の4系統の緑地の配置を計画する。特に環境問題に関する国民的関心の高まりに対応するため環境保全系統については充実を計ることが望まれる。

(略)

(2) 総合的な緑地の配置計画の作成

4系統の緑地の分析を総合的に把握し、また市街化等の都市の発展動向や緑地の充足度等の配置バランスや隣接市町村の公園配置等を踏まえた総合的な緑地の配置及び都市緑化に関する計画を作成する。計画の作成にあたり、当該市町村の性格に応じた内容とし、将来の都市形態に合わせた緑道等の带状緑地の配置及び河川、道路等の緑化により、市街化区域内及び市街化調整区域の自然的環境との緑のネットワークが形成されるように努めるものとする。また、各緑地が密接な関連を持って有機的に機能し、全市的な公園緑地系統(パークシステム)として成り立つような、均衡ある配置を行うものとする。

(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修，日本公園緑地協会編，1995：11-12)より抜粋

つまり、やはり「緑地の配置の方針」は、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」に対応しているといえることができる。

さらに、「二 緑地の保全及び緑化の推進のための施策に関する事項」は、以下の通り規定されている。

緑地の保全及び緑化の推進のための施策は、目標を実現するための施設緑地の整備、地域制緑地の指定及び緑化の推進の目標及び方針を定めるものである。また計画の実現性を高めるため、必要に応じ緑化の推進を重点的に図るべき地区における緑化の推進に関する事項を定めるものである。

- (1) 施設緑地の整備目標及び配置方針
- (2) 地域制緑地の整備目標及び配置方針
- (3) 緑化の目標及び推進方針
- (4) 緑地保全地区を除く地域制緑地の保全方針
- (5) 計画の新旧対照
- (6) 計画の住民への周知

(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995 : 14-18)より抜粋

このうち、「(1) 施設緑地の整備目標及び配置方針」は、施設緑地という「施策の種類」について、①整備目標、すなわち分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」と、②配置方針、すなわち分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」に対応するものである。同じく「(2) 地域制緑地の整備目標及び配置方針」は、地域制緑地という「施策の種類」について、①整備目標、すなわち分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」と、②配置方針、すなわち分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」に対応するものであるといえる。

「(4) 緑地保全地区を除く地域制緑地の保全方針」については、「別項で策定する緑地保全地区を除く地域制緑地の保全の方針について記述」(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1996 : 43)するものとされている。なお、ここでいう別項とは、「緑の基本計画」の計画項目の「三・ロ 緑地保全地区内の緑地の保全に関する事項で次に掲げるもの (1) 緑地の保全に関連して必要とされる施設の整備に関する事項 (2) 第8条の規定による土地の買入れ及び買入れた土地の管理に関する事項 (3) その他緑地保全地区内の緑地の保全に関し必要な事項」(以下、「三・ロ 緑地保全地区内の緑地の保全に関する事項」とする)のことである。「三・ロ 緑地保全地区内の緑地の保全に関する事項」は、「ここに定められた緑地保全地区内における行為は許可申請または届出が必要となり、緑地保全地区の施設整備等を計画している場合には、整備のための手続きが簡素化される。」(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1996 : 44)とされていることからわかる通り、緑地保全地区内における整備の手続きを簡素化することを主目的としたものである。よって、「(4) 緑地保全地区を除く地域制緑地の保全方針」においては、緑地保全地区の保全の方針以外の、地域制緑地の保全の方針が示されることになる。例えば、風致地区については、「各風致地区の社会的条件、特性等は多様であることから、風致地区内における建築等の許可の運用等については、地域の実情に応じたきめ細かな対応を図ることが風致の維持上必要になっている。そのため必要に応じて都道府県知事が維持すべき風致の内容、創出すべき風致の内容等を定めた風致を維持・創出するための方針(以下「風致保全方針」という。)を(中略)策定することが望ましいとされている(平成7年8月1日

付建設省都市局通達「風致地区制度の運用について」)ので、それを位置づけることが適切(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1996: 43)とされている。つまり、ここで注意すべき点は、「(4)緑地保全地区を除く地域制緑地の保全方針」、そして、「三・ロ 緑地保全地区内の緑地の保全に関する事項」は、いずれも、「緑地の配置の方針に関する事項」(つまり分析の着眼点でいう「ビジョン」)を実現するための、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」ではないということである。というのも、「緑地の配置の方針に関する事項」(つまり分析の着眼点でいう「ビジョン」)を実現するための、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」は、先述の通り、「二 緑地の保全及び緑化の推進のための施策に関する事項」の「(1) 施設緑地の整備目標及び配置方針」、「(2) 地域制緑地の整備目標及び配置方針」において示されるためである。

また、「緑の基本計画」においては、環境保全系統の充実が目指された。環境保全系統の充実は、「都市気象の緩和等環境への負荷の軽減」と、「ビオトープの保全・整備等自然との共生」の2視点から行われるものとされた。(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995: 79)

さらに、分析の着眼点でいう「広域の領域」に係る「都道府県広域緑地計画」については、以下の規定が定められた。

- (1) 計画書
 - ① 都道府県広域緑地保全及び緑化目標
 - ② 都道府県広域緑地の配置の方針
 - ③ 都道府県広域緑地保全及び緑化推進のための施策
 - ④ 地域制緑地の保全の方針
 - (2) 計画図
 - ① 緑地等の配置計画図
 - ② 実現のための施策の方針図
 - ③ 新旧対照図
 - ④ 緑の将来像図
- (建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995: 97)

このうち、(1)の①である「都道府県広域緑地保全及び緑化目標」の内容は次の通りである。

- 1) 都市の概況
 - 2) 計画の理念
 - 3) 広域レベルでの緑地の保全・整備の基本方針
 - 4) 計画のフレームの設定
 - 5) 計画目標水準の設定
 - 6) 都市緑化の総括的な目標
- (建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995: 97)

(1)の②である「都道府県広域緑地の配置の方針」の内容は次の通りである。

- 1) 配置の視点
- 2) 配置計画の指針
 - ① 緑地系統計画
 - ② 広域公園等根幹的都市施設としての都市公園等の配置計画

③緑地保全の指針

④緑化の基本指針

⑤地域別計画

(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995 : 98)

(1)の③である「都道府県広域緑地保全及び緑化推進のための施策」の内容は次の通りである。

1) 施設緑地の整備目標

2) 地域制緑地の整備目標

3) 都市緑化の目標及び推進方針

4) 地域制緑地の保全年方針

(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1995 : 101)

つまり、「都道府県広域緑地計画」は、分析の着眼点でいう「広域の領域」をその領域とし、「都道府県広域緑地保全及び緑化目標」は、主に分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」に該当し、「都道府県広域緑地の配置の方針」は分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の形質に関する事項」ならびに「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」に該当し、そして「都道府県広域緑地保全及び緑化推進のための施策」は、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」に対応しているといえる。

次に、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラム」に係る項目として、都市緑地法に示されている項目ではないが、「事業推進プログラム」についての規定が1996年のハンドブックにおいて登場した。その内容は以下の通りである。

緑の基本計画の実現を図っていくためには、必要に応じ緑の基本計画をもとに実現へ向けて計画に盛り込まれた事業の実施計画となる「事業推進プログラム」(仮称)を策定することが考えられる。

(略)

緑の基本計画の実現に向けた事業推進プログラムとして、わかりやすく実効性のある内容とするためには、例えば全体プログラム、個別計画、地域別計画と分けて策定することも考えられ、以下に示す内容を参考に、創意工夫を活かしつつ、地域の個性あふれる計画を策定することが望まれる。

1. 全体プログラム

実現に向けての基本方針、各事業のスケジュール、事業量、事業費、事業の目標値等を内容とするものである。また、各事業の実効性を高めるためには、事業の実施状況や住民のニーズの変化等の時間的経過による社会情勢の変化にも対応し、必要に応じて計画を再編成して目標の達成を図るローリング作業を行う。

2. 施策別計画

施策の体系で示した各事業の中で優先的、重点的に行うべき事業を抽出し、事業ごとに実施に向けた、より詳細かつ具体的な計画である。

3. 地域別計画

当該市町村の計画対象区域全体を地域の特性等に応じ、いくつかの地域に区分し、地域ごとにより詳細化、具体化した計画である。

地域別の計画内容としては、①地域区分の考え方、②地域ごとの緑の特性と課題、③地域ごとの計画方針、④地域ごとの計画目標、⑤事業計画等の項目が考えられ、これを参考として市町村の実情に応じ適宜定める。

緑の基本計画は、当該市町村の緑のまちづくりの全体像を示すものであるが、身近な地域ごとの特性や課題を抽出し、緑のまちづくりの地域の将来像を示すことにより、住民にとって、より身近な計画としていくことが必要である。

なお、都市計画法第18条の2第1項に規定される「市町村の都市計画に関する基本的な方針」(いわゆる「市町村マスタープラン」)では、当該市町村の目指すべき都市像等を総合的に明らかにした「全体構想」を定めるとともに、地域別にあるべき市街地像、実施されるべき施策の方向等を明らかにした「地域別構想」を策定することとされている。

(建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 1996 : 57-58)

この「事業推進プログラム」は、「戦略論に関わる項目として、時間的概念も含めた実現の手順、プログラムの展開が必要である。」(日本公園緑地協会, 1993b)と述べられていたものであり、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラム」が、「緑の基本計画」の計画項目として明確に位置づけられたことを意味している。

2001年には都市緑地保全法が改正され、「緑の基本計画」に「重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区及び当該地区における緑地の保全に関する事項」が追加された。「重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区及び当該地区における緑地の保全に関する事項」の内容は次の通りである。

「緑地保全地区以外の区域であって重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区及び当該地区における緑地の保全に関する事項」は、当該市町村の都市における緑地の状況等を勘案し、必要に応じて保全配慮地区を定め、当該地区において講ずる市民緑地契約の締結等、当該地区における緑地保全方策をおおむねの位置を特定し即地的に定めることが望ましい。その際、市町村における緑地の現状、住民の緑地に対するニーズ等を踏まえ、市町村が市民緑地や条例による保全措置等により緑地の保全を図るべき必要があると認められるものについて定めることが望ましい。

具体的には、風致景観の保全、自然生態系の保全、都市住民の自然とのふれあいの場の提供等の観点から重要となる自然的環境に富んだ地区等において、地形、地物、字界等で区域を設定して保全配慮地区を定め、市民緑地契約の締結、風致地区の指定、保存樹・保存樹林の指定、都市公園の整備、市町村の条例に基づく緑地保全施策等、当該地区において講ずる緑地保全施策について定めることが考えられる。

保全配慮地区は、例えば、市民緑地契約を締結することにより保全を図ろうとする緑地のみを対象として指定するだけでなく、自然的環境に富んだ地区全体を緑地以外の土地の区域も含めて指定し、多様な手法の組み合わせにより地区の自然的環境の保全を図ることが望ましい。

また、保全配慮地区は緑地保全地区以外の区域に定めるものであるが、将来の緑地保全地区の指定を妨げるものではない。

なお、保全配慮地区は、都市における緑地の保全に重点的に配慮を加えるため緑地保全施策を定める地区であることから、原則として農地は含まれないが、例外的に、良好な都市環境の形成を図る施策(都市環境形成施策)を記載する場合には農地が含まれる場合がある。

(都市緑地保全法運用指針 平成13年8月24日 下線は筆者)

「保全配慮地区」は、それ自体には、規制力は発生しない。その意味において、従来の近郊緑地保全区域、市街化調整区域、緑地保全地区、風致地区等のいわゆる「施策」とは全く異なるものである。「計画の基本方針、緑地の保全の目標等を踏まえ、調査の分析・評価及び課題の整理、緑地の配置等に関する計画に基づき、緑地を保全するために重点的に配慮を加えるべき地区を抽出して設定する」(国土交通省都市・地域整備局都市公園課・公園緑地課監修、緑の基本計画推進委員会編, 2001: 158)とされていることから、保全配慮地区は、むしろ分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」として解釈するほうがふさわしい。このことは、「緑地等の配置計画図」が「緑地等の配置方針、保全配慮地区及び、緑化重点地区の設定方針に基づき」(国土交通省都市・地域整備局都市公園課・公園緑地課監修、緑の基本計画推進委員会編, 2001: 43)とされていること、つまり、保全配慮地区が、「緑地等の配置計画図」を実現するいわゆる「施策」ではなく、「緑地等の配置計画図」の前提とされていることから読み取ることができる。

また、2007年には、「緑の基本計画」の項目として、従来の「緑地の配置の方針」の名称がなくなり、「地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針その他保全すべき緑地の確保及び緑化の推進に関する事項」という計画項目が定められた。その内容は以下の通りである。

「地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針その他保全すべき緑地の確保及び緑化の推進の方針に関する事項」は、緑地を系統的に配置していくことが都市の緑地の有する環境保全、レクリエーション、防災、都市景観形成等諸機能を効果的に発揮させる上で重要であるという趣旨で定められているものであり、これらの諸機能の評価を十分踏まえつつ、都市の構造、土地利用の動向等を考慮し、例えば、都市公園を核としたレクリエーションネットワーク、災害時の避難地・避難路となるネットワーク等が形成されるよう緑地を配置するとともに、その配置の方針については、例えば、郷土の景観をつくる河川沿いの緑地空間を保全する等のように住民に対して分かりやすく定めることが望ましい。特に、生物多様性の確保の観点から、動植物の生息地又は生育地としての緑地の規模や連続性等を評価して以下の緑地を配置し、これらの緑地による有機的なネットワーク（以下「エコロジカルネットワーク」という。）の形成を図ることが望ましい。（なお、基本計画における生物多様性の確保に当たった配慮事項については、「緑の基本計画における生物多様性の確保に関する技術的配慮事項」参照。）

- i 中核地区都市の郊外に存在し、他の地域への動植物種の供給等に資する核となる緑地
- ii 拠点地区市街地に存在し、動植物種の分布域の拡大等に資する拠点となる緑地
- iii 回廊地区中核地区と拠点地区を結び動植物種の移動空間となる河川や緑道等の緑地
- iv 緩衝地区中核地区、拠点地区、回廊地区に隣接して存在し、これらの地区が安定して存続するために必要な緑地を含む緩衝地帯

さらに、都市全体の緑地の配置の方針を明らかにした上で、系統的な緑地の中核をなす都市公園の配置、骨格となる緑地の保全の方針や重点的に緑化を推進する地区等について、図化することなどにより、具体的かつわかりやすく示すことが望ましい。なお、本事項は、例えば、都市の骨格を形成する河川と一体的な緑地の保全、都市公園を中核とした広幅員街路等によるネットワークの形成、緑地が特に不足している中心市街地の重点的な緑化等、都市レベルでの環境保全等に資するような系統的な緑地の配置の方針を定めるべきであり、例えば、個々の工業用地又は工業団地全体の敷地内における緑地の配置等、地区レベルのものについて定めることは望ましくない。

（都市緑地法運用指針 4 緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（緑の基本計画）(4) 基本計画の内容 ④）

ここでは、生物多様性の確保という新たな緑地の機能を重視すべき旨が導入されたことがわかる。

一方で、「地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針その他保全すべき緑地の確保及び緑化の推進に関する事項」の内容はさらに次のように続く。

また、「都市公園の整備の方針」としては、例えば主要な都市公園のおおむねの位置及び規模、「おおむね一町内会毎に街区公園を整備する」「小学校と街区公園を一体的に配置する」等日常利用に供する小規模な都市公園の具体的な配置基準を定めること等が考えられる。この際、都市公園法施行令（昭和31年政令第290号）第1条の2及び第2条に規定する基準を参酌して定める都市公園の配置及び規模に関する技術的基準との整合に留意するとともに、計画的なネットワークの形成等の観点からの必要に応じ、都道府県との協議を経た上で、都道府県の設置する都市公園の整備の方針についても定めることが望ましい。なお、基本計画に都市公園の整備の方針が定められた市町村の区域内において地方公共団体が都市公園を整備する場合には、基本計画を定めた市町村の設置する都市公園のみでなく、都道府県の設置する都市公園の設置についても、当該基本計画に即して行うよう努めることとされている（都市公園法（昭和31年法律第79号）第3条第2項）。

（都市緑地法運用指針 4 緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（緑の基本計画）(4) 基本計画の内容 ④）

この規定は、2004年の都市緑地法改正によって、「都市公園の整備の方針に関することを計画の記載事項に位置付けることができることとなった」（国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修，日本公園緑地協会編，2007：13）ため定められたものである。

ただし、「都市公園」については、「都市公園」を分析の着眼点でいう「緑地の形質」に該当するものととらえることもできる一方、「都市公園」を分析の着眼点でいう「施策の種類」に該当するものととらえることもできる。

「都市公園」を分析の着眼点でいう「緑地の形質」としてとらえるならば、「地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針その他保全すべき緑地の確保及び緑化の推進に関する事項」に

「都市公園の整備の方針」が位置づけられることは自然な対応といえる。ただし、従来より「緑地の配置の方針」においては、系統別配置計画のレクリエーション系統が存在していた。したがって、レクリエーション系統と「都市公園の整備の方針」が、実質的に重複することになってしまう。

一方「都市公園」を分析の着眼点でいう「施策の種類」としてとらえるならば、「緑地の保全及び緑化の推進のための施策に関する事項」に「都市公園の整備の方針」が位置づけられるべきである。ただし、「緑地の保全及び緑化の推進のための施策に関する事項」には「(1)施設緑地の整備目標及び配置方針」が存在している。実際、「従来の緑の基本計画においても、緑地の保全施策の一環として重要な都市公園の整備については実質記載されていた」(国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 2007: 13)とされ、舟引も、都市公園についてはこれまで実質的に緑の基本計画の対象であったが、名実ともに「緑の基本計画」の計画項目とされたことを受けてのものであると評している。

つまり、「名目上新たな」計画項目である、都市公園の整備の方針に関する当該項目をめぐるのは、従来の「緑の基本計画」の計画項目を一度解体して再構築したのではなく、従来の「緑の基本計画」の計画項目に当該項目を"付加"してしまったため、「都市公園」を「ビジョン」とするにせよ「施策の実施の方針」とするにせよ、当該項目と、従来より"実質的に"「都市公園の整備の方針に関する事項」を含んでいた「緑の基本計画」の計画項目との間で、内容面での重複が発生してしまっていると評価できる。

3.5. 小結

図 3.5-1 は、「緑のマスタープラン」と「緑の基本計画」の計画図書の内容と計画策定フローについて、項目の新設や統合について整理したものである。また、「緑の基本計画」の計画項目の発展の系譜を、分析の着眼点に対応させると、図 3.5-2 の通り整理することができる。

要点としては、「緑のマスタープラン」の計画項目は、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」と「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」の創出という役割を主に担っていた。一方で、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」には、当時制度として存在していた施策が割り当てられたが、施策のメニューが十分でなく、また、計画フレームに規定される分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」ならびに「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」が非常に意欲的であったために、施策の実施は、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」ならびに「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」の実現という観点からは、十分とはいえなかった。

そのような状況に対し、「緑の基本計画」の内容においては、より詳細なスケール、すなわち分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」や「特定の地区の領域」を主に対象とする計画項目が拡充され、さらに、戦略的な施策展開のための、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラム」が計画項目として明確に位置づけられたのである。

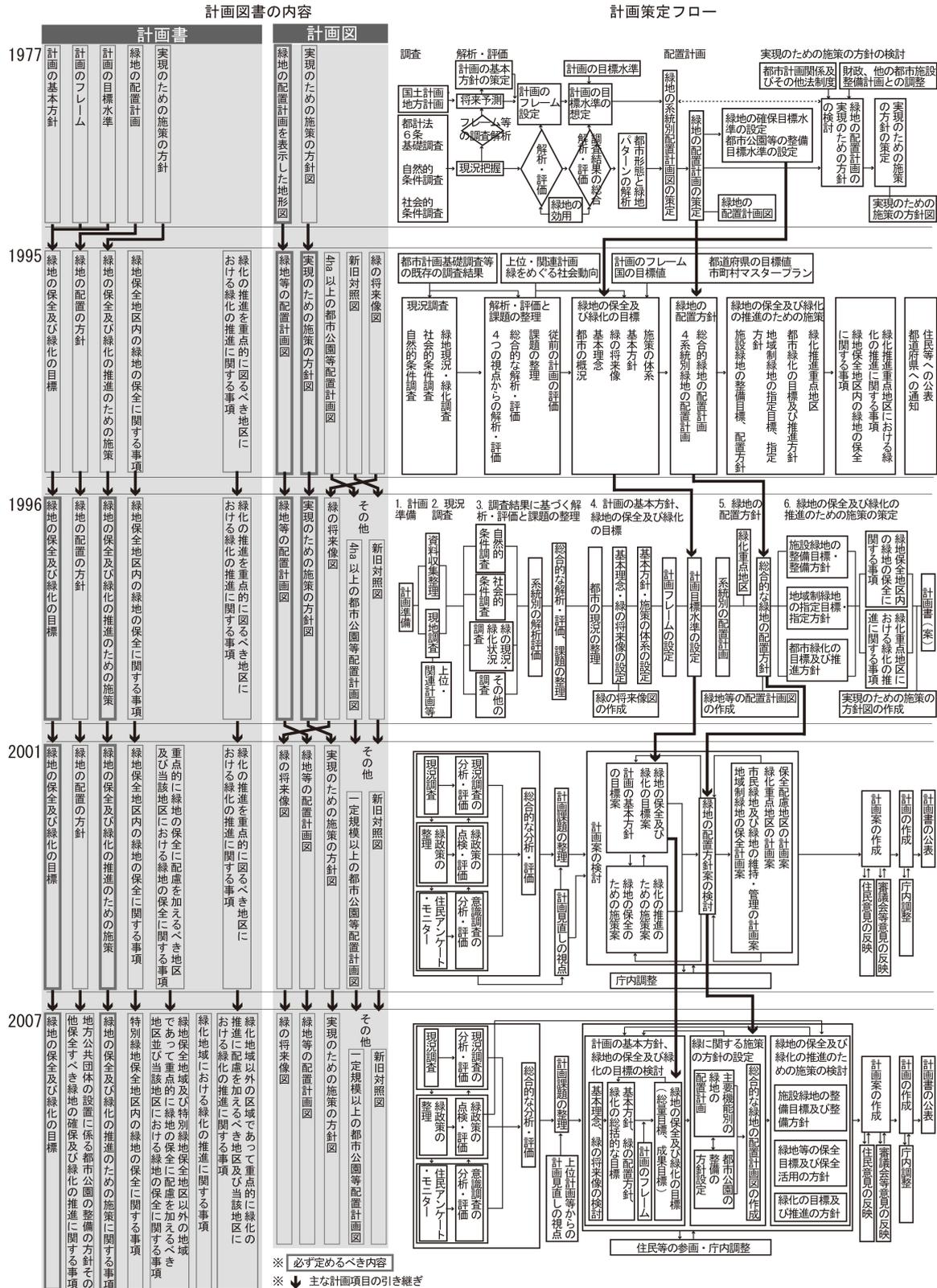


図 3.5-1 計画項目の変遷

ハンドブック 出版年	ハンドブック上の規定 通達・法線上の規定	分析の着眼点												
		広域の領域		自治体の領域		エリアに区分された 地区の領域		特定の地区の領域						
		ビジョン	施策の実施方針	施策の実施プログラム	ビジョン	施策の実施方針	施策の実施プログラム	ビジョン	施策の実施方針	施策の実施プログラム	ビジョン	施策の実施方針	施策の実施プログラム	
1977	計画の基本方針													
	計画のフレーム													
	緑地の配置計画 実現のための施策の方針													
1977	計画の基本方針													
	計画のフレーム													
	緑地の配置計画													
	緑地の配置計画 実現のための施策の方針													
	緑地保全地区等における緑地の整備目標及び配置方針													
1986	計画の基本方針													
	計画のフレーム													
	緑地の配置計画													
	実現のための施策の方針													
	緑地保全地区等における緑地の整備目標及び配置方針													
1986	計画の目標													
	広域的観点から定めるべき緑地配置方針													
	各系統別の緑地の整備保全方針													
	都道府県内における緑地の整備保全目標水準の設定													
	都市計画区域外における緑地の整備目標及び配置方針													
1986	都市の概況													
	基本理念													
	緑の将来像													
	基本方針													
	計画のフレーム													
1995	緑地の保全及び緑化の目標													
	緑地の配置の方針													
	緑地の保全及び緑化の目標													
	緑地の配置の方針													
	緑地の保全及び緑化の目標													
1995	都市の概況													
	基本理念													
	緑の将来像													
	基本方針													
	計画のフレーム													
1996	緑地の保全及び緑化の目標													
	緑地の配置の方針													
	緑地の保全及び緑化の目標													
	緑地の配置の方針													
	緑地の保全及び緑化の目標													
1996	都市の概況													
	基本理念													
	緑の将来像													
	基本方針													
	計画のフレーム													
2001	緑地の保全及び緑化の目標													
	緑地の配置の方針													
	緑地の保全及び緑化の目標													
	緑地の配置の方針													
	緑地の保全及び緑化の目標													
2001	都市の概況													
	基本理念													
	緑の将来像													
	基本方針													
	計画のフレーム													
2007	緑地の保全及び緑化の目標													
	緑地の配置の方針													
	緑地の保全及び緑化の目標													
	緑地の配置の方針													
	緑地の保全及び緑化の目標													

分析の着眼点に該当するものを で示している。
分析の着眼点の観点から新たに増わったといえる項目は で示している。

図 3.5-2 分析の着眼点から見た計画項目の変遷

第4章 階層的緑地計画論としての 「緑の基本計画」の計画論の広域的分析

4.1. 本章の概要

本章は、実際に策定された「緑の基本計画」における計画論が、広域的にみたときにどのような実態を有してきたのかを、都道府県における広域的な緑地計画と、自治体の「緑の基本計画」を対象として明らかにすることを目的とする。

対象地の選定のために、研究課題に対応させる形で、対象地選定の要件を設定した(図 4.1-1)。

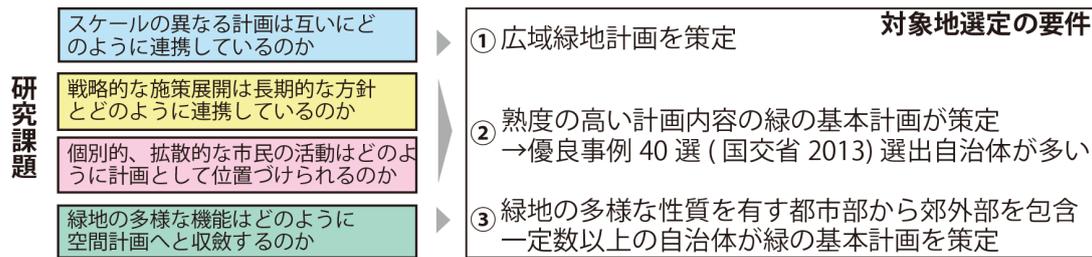


図 4.1-1 対象地選定の要件

要件①広域緑地計画を策定

研究課題「スケールの異なる計画は互いにどのように連携しているのか」に対応し、広域スケールから地区スケールの階層的緑地計画についての検討を行うため、広域緑地計画を策定している都道府県であることを要件とした。

要件②熟度の高い計画内容を有する「緑の基本計画」が策定

研究課題「戦略的な施策展開は長期的な方針とどのように連携しているのか」「個別的、拡散的な市民の活動はどのように計画として位置づけられるのか」を検討するためには、「緑の基本計画」を用いた施策展開に意欲的に取り組んでいる地域を対象とする必要がある。したがって本研究では、熟度の高い「緑の基本計画」が策定されている都道府県であることを選定の要件とした。その判断は、2013 年に国土交通省と日本公園緑地協会が選定した「緑の基本計画」優良事例 40 選(古澤, 2013)において、都道府県ごとにいくつの自治体が優良事例として選定されているのかを基準として行った。

要件③緑地の多様な性質を有する都市部から郊外部を包含し、一定数以上の自治体が「緑の基本計画」を策定

研究課題「緑地の多様な機能はどのように空間計画へと収斂するのか」をめぐっては、緑地の多様な機能を扱うことのできるような、緑地の性質が多様な地域を対象とすることが望ましい。したがって、多様な性質の緑地が分布する都市部から郊外部を包含する地域で、かつ、一定数以上の自治体が「緑の基本計画」を策定している都道府県であることを要件とした。都市部から郊外部を包含する地域を把握するために、「緑の基本計画」が策定されている自治体の土地利用現況について、その土地利用の割合を算出し、これに基づいた検討を行った。

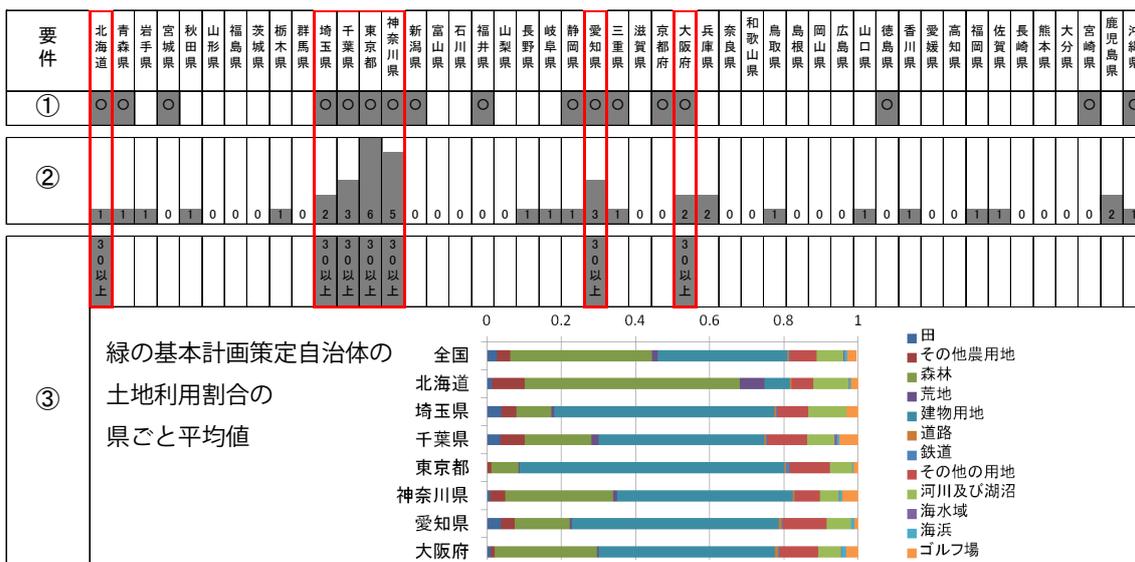


図 4.1-2 神奈川県の選定

図 4.1-2 は、選定要件に基づく検討結果を示している。

要件①については、17 の都道府県において広域緑地計画が策定されている。

要件②については、2013 年に国土交通省と日本公園緑地協会が選定した「緑の基本計画」優良事例 40 選(古澤, 2013)において、東京都は最も多い 6 自治体が、神奈川県は東京都に次いで 2 番目に多い 5 自治体が最優良事例または優良事例として選ばれており、東京都と神奈川県においては、一定程度の質の高い「緑の基本計画」が複数策定されてきたと見える。

要件③については、2013 年時点において、「緑の基本計画」を策定している自治体の数が一定数、ここでは具体的に 30 以上の都道府県は、図 4.1-2 において赤枠で示した、北海道(44 自治体)、埼玉県(43 自治体)、千葉県(30 自治体)、東京都(51 自治体)、神奈川県(30 自治体)、愛知県(44 自治体)、大阪府(43 自治体)の 7 都道府県となっている(国土交通省, 2013)。これらの 7 都道府県の「緑の基本計画」を策定している自治体の土地利用割合の土地利用種別ごとの平均と、全国の「緑の基本計画」を策定している自治体の土地利用割合の土地利用種別ごとの平均は、図 4.1-2 下部に示す通りである¹。要件②で東京都に次いで多くの自治体が選出された神奈川県における「緑の基本計画」を策定している自治体の土地利用割合の土地利用種別ごとの平均は、全国の「緑の基本計画」を策定している自治体の土地利用割合の土地利用種別ごとの平均と比較してもわかるとおり、「森林」と「建物用地」が比較的均衡していることから、神奈川県は、都市部から郊外部にわたる多様な緑地環境を包含した地域であるといえる。一方、東京都は、「建物用地」が圧倒的であり、研究課題の検証という観点からは、都市部に偏りすぎていると判断した。なお、神奈川県においては、要件①に関しても、都道府県広域緑地計画として『神奈川県広域緑地計画』が 1996 年に、また『神奈川みどり計画』が 2005 年に策定されている。また、

¹ 選択された 7 都道府県の自治体について、国土数値情報土地利用細分メッシュデータ (国土交通省国土政策局国土整備課, 2006)と国土数値情報行政区域データ(国土交通省国土政策局国土整備課, 2011)を用い、各都道府県において、「緑の基本計画」を策定している自治体ごとに土地利用割合を算出し、算出された土地利用割合の平均値を土地利用種別ごとに算出した。同じく、全国で、「緑の基本計画」を策定している自治体ごとに土地利用割合を算出し、算出された土地利用割合の平均値を土地利用種別ごとに算出した。

「緑のマスタープラン」期においても、1993年に『神奈川県緑のマスタープラン』として、広域の緑地計画が策定されていることを指摘しておく。

以上の検討に基づき、神奈川県と神奈川県下の自治体を、本章、そして次章における分析の対象としたものである。

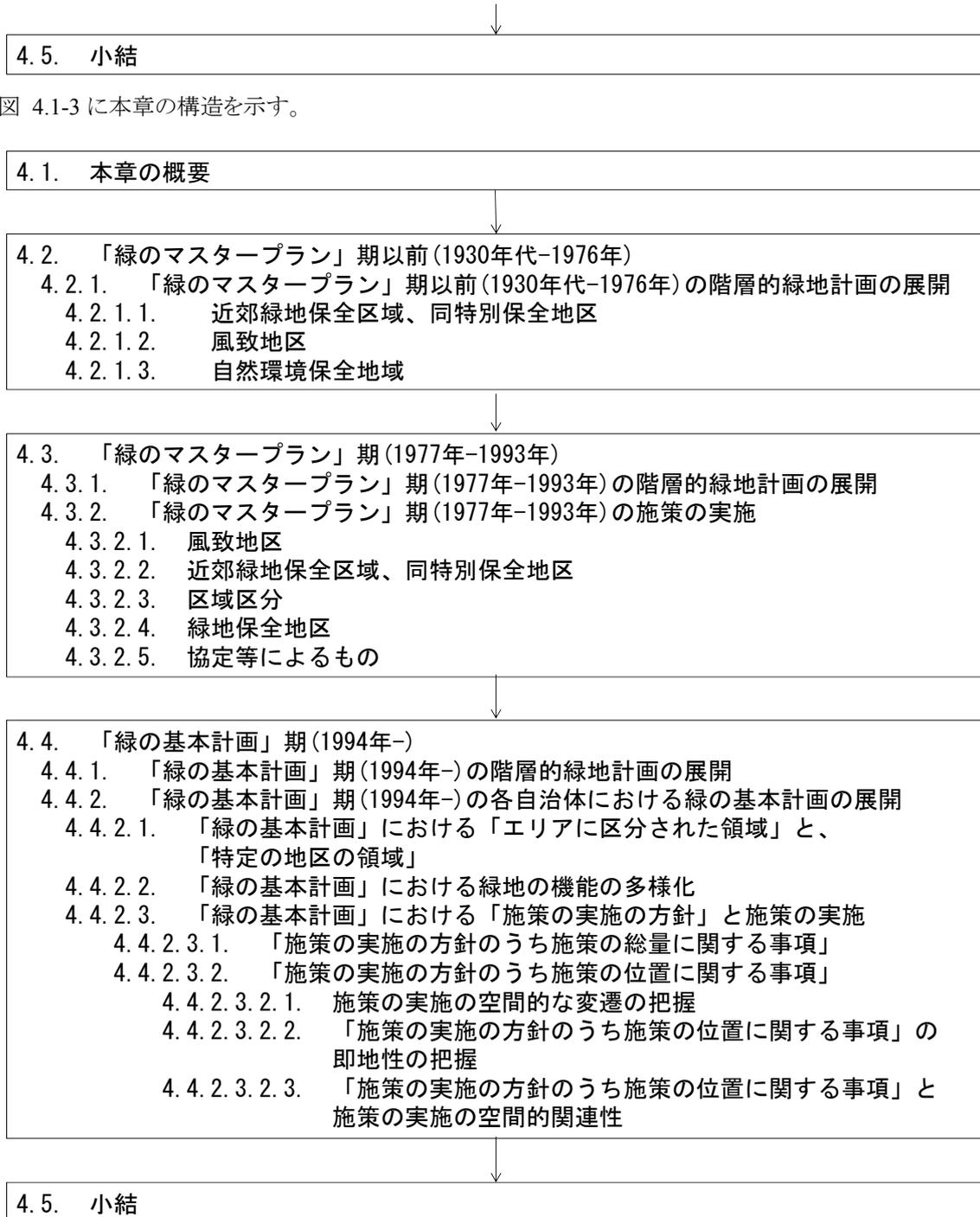


図 4.1-3 第4章の構造

第4章では、次の3つの時代区分に対応した分析を行った。「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)、「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)、「緑の基本計画」期(1994年-)である。「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)については4.2に、「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)については4.3に、「緑の基本計画」期(1994年-)については4.4にて議論を展開した。

4.2の「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)においては、「緑のマスタープラン」制度創設の前であり、第2章で設定した、分析の着眼点でいう「ビジョン」と「施策の実施の方針」という「緑のマスタープラン」の基本的な計画項目の枠組みがまだ存在していなかった。後述する通り、東京緑地計画においては、分析の着眼点でいう「ビジョン」が示されたが、戦後の緑地保全の取り組みとしては、個別の施策の実施が試みられていった。したがって、4.2においては、主に施策の種類ごとに、その指定の背景を整理することとした。

4.3の「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)では、階層的緑地計画の展開(4.3.1)と、施策の実施(4.3.2)に分けて、下記の分析を行った。

4.3.1では、階層的緑地計画の展開について、神奈川県による広域的な緑地計画の展開を、自治体による緑地計画との相互関係に着目して整理する。この際、分析の着眼点でいう「広域の領域」における緑地計画の計画内容については、具体的な個別の緑地に関する、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」に着目することとする。さらに、全県にわたる広域的な緑地の配置についての考え方を表現した、分析の着眼点でいう「ビジョン」にも着目する。一方、分析の着眼点でいう「自治体の領域」における「緑のマスタープラン」については、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」に着目する。公表された計画書と、計画の検討時の資料や会議録に基づき、これらの計画内容が策定された経緯を明らかにした。

4.3.2では、施策の種類ごとに、指定拡大の動向とその背景を整理した。

4.4の「緑の基本計画」期(1994年-)では、階層的緑地計画の展開(4.4.1)、各自治体における「緑の基本計画」の展開と施策の実施(4.4.2)において、下記の分析を行った。

4.4.1では、階層的緑地計画の展開として、4.3.1と同様に、神奈川県による広域的な緑地計画の展開を、自治体による緑地計画との相互関係に着目して整理した。

4.4.2では、各自治体における「緑の基本計画」の展開として、自治体の「緑の基本計画」の実態について、「緑の基本計画」で用いられている、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」と「特定の地区の領域」(4.4.2.1)、「緑の基本計画」で用いられている緑地の機能(4.4.2.2)、「緑の基本計画」における、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」と施策の実施状況(4.4.2.3)に着目して把握した。

4.4.2.1では、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」と「特定の地区の領域」として、「緑の基

本計画」で用いられている地区の計画としての「地域別方針」、「緑化重点地区」、「保全配慮地区」の有無、特に「地域別方針」については、その設定がどのような根拠に基づくものであるかを整理した。

4.4.2.2 では「緑の基本計画」で扱われている緑地の機能の多様さを把握した。県下のこれまでに策定された全ての「緑の基本計画」において、見出し、またはこれに準ずる部分において、緑地の「環境保全機能」「防災機能」「レクリエーション機能」が言及されている箇所に注目し、これを書き出してデータベース化した。さらにデータベースに基づいて、「緑の基本計画」で扱われている緑地の機能をまとめ、それぞれの計画書においていずれの機能が言及されているかどうかを整理した。なお、「景観系統」は、自治体固有の景観について言及されているため、集計が困難であったために扱っていない。

4.4.2.3 では、「緑の基本計画」期を通じた施策展開の実績を明らかにするために、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」と施策の実際の実施状況を明らかにした。具体的には、「緑の基本計画」期の直前である1992年度の「緑のマスタープラン」の施策の方針に位置づけられた緑地と、現在までに供用または指定に至った緑地を比較し、その変化を明らかにした。この分析は、「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」(4.4.2.3.1)と「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」(4.4.2.3.2)として行った。

4.4.2.3.1 では、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」と施策の実施状況を把握するために、各種施策について公表されている①1992年度当時の指定・整備済面積、②1992年度当時における2010年までの新規指定・整備予定面積、そして、③現在の指定・整備済面積の比較を行った。

4.4.2.3.2 では、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」について、施策の実施の空間的な変遷の把握(4.4.2.3.2.1)、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」の即地性の把握(4.4.2.3.2.2)、そして、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」と実際に指定された施策の空間的な関連性の把握(4.4.2.3.2.3)を行った。

4.4.2.3.2.1 では、施策の実施状況を空間的に把握するために、神奈川県都市情報システムデータ平成28年度版(神奈川県県土整備局都市部都市計画課, 2016)²を、都市計画図書等に基づいてポリゴン形状のエラーを修正するとともに、施策が供用、策定された年についての情報を打ち込んで、各種施策の供用・指定区域のポリゴンデータを作成した。対象とした施策は、都市公園等、風致地区、近郊緑地保全区域、同特別保全地区、歴史的風土保存区域、特別緑地保全地区、市街化調整区域である。それぞれの施策について、「緑の基本計画」期(1994年-)に新たに整備、指定された区域を、「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)、「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)に指定された区域と区別して示した。

ただし、都市公園等については、箇所数が膨大であるため、その供用年については、4.4.2.3.2.3 で後

²現在の情報については、神奈川県都市情報システムデータ平成28年度版(神奈川県県土整備局都市部都市計画課, 2016)を用いたが、自治体ごとにデータ作成時点は2011年から2015年までとばらつきがある。

述する作業を通じて、1992年までに供用済みのものと、それ以降に供用された2グループに分類した。

また、市街化調整区域の逆線引きについては、緑地保全のみならずさまざまな理由で行われるため、本研究では、樹林地の保全のための逆線引きを抽出した。その方法として、第1回から第6回線引き見直しにおける逆線引きの図面を、神奈川県都市計画審議会図面集、都市計画図書から収集し、これらのうち、樹林地の保全が理由である逆線引きを、都市計画審議会議事録、または都市計画図書の理由書や図面に明記されている「樹林地保全のため」、または「緑地保全のため」といった文言を根拠として判断した。「緑地」には農地等も含まれるが、この場合は図面を確認することで、ここでは、樹林地であるもののみを選別した。

4.4.2.3.2 では、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が、どの程度、実際の空間情報を明示しているのかを把握した。具体的には、「緑の基本計画」の「施策の方針図」で、いずれの施策が具体的に、かつ現状と区別された将来の方針として明示されているかを明らかにした。なお本節では以下、「具体的、かつ将来の方針が現状と区別されて示されている」ことを「即地的」と形容する。「施策の方針図」において想定されている施策は 1)種類別の施設緑地、2)種類別地域制緑地、3)地区計画等緑地保全条例の対象区域、4)保全配慮地区、5)緑化地域、6)地区計画等緑化率規制の対象区域、7)緑化重点地区である。1)としては、住区基幹公園、都市基幹公園、特殊公園、広場公園、広域公園、緩衝緑地、都市緑地、緑道、都市林、2)としては、特別緑地保全地区、風致地区、生産緑地、農振農用地、保安林、自然環境保全地域、自然公園、緑地保全地域、歴史的風土特別保存地区、歴史的風土保存区域、近郊緑地特別保全地区、近郊緑地保全区域を対象とした。さらに 3)と 6)は地区計画として統一した。さらに 4)保全配慮地区、5)緑化地域、7)緑化重点地区を合わせた計 25 施策を評価の対象とした。これまでに「緑の基本計画」を策定している県下の 30 自治体の最新版の計画書の「施策の方針図」と、これに準ずるものにおいて、上記の 25 施策が描画されているかを調査した。施策が描画されていることが認識可能であった場合、次の二つの基準に当てはまれば、これを即地的と評価し、各種施策についての「施策の方針図」における即地的な明示の傾向を記述した。

基準 1：境界が明確である

明確な境界線によって周囲の区域と区別されて、ある施策が示されている状態。または、境界線は不明確であるものの、周囲の区域と区別されてある施策が示されている状態。

基準 2：将来の方針が明示されている

将来と現在が区分され、かつ将来の内容が示されている状態。

4.4.2.3.2.3 では、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」と、実際に指定された施策の空間的な関連性を、施策同士の重複も考慮しつつ明らかにするために、GIS を用いた空間的な解析を行った。1992 年度の「緑のマスタープラン」の施策の方針に位置づけられた緑地について、『神奈川県緑のマスタープラン計画図』（神奈川県都市部都市公園課、1992）（縮尺[横浜]は 1:30000、[横浜]以外は 1:20000。以降、「92 年緑マス計画図」とする。）（図 4.1-4）に基づくデータ整備を行った。

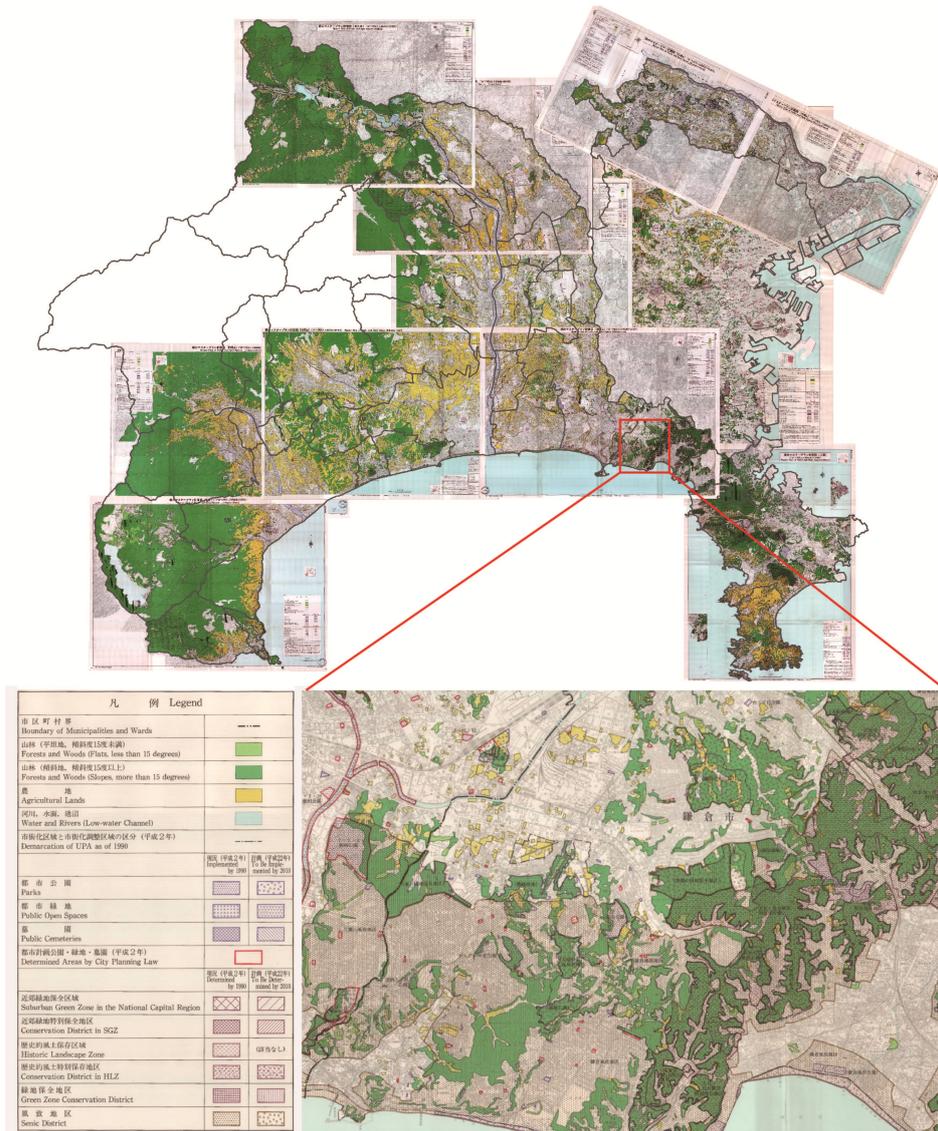


図 4.1-4 神奈川県緑のマスタープラン計画図 (神奈川県都市部都市公園課, 1992)

92年緑マス計画図から、施設緑地、風致地区、近郊緑地保全区域、同特別保全地区、歴史的風土保存区域、同特別保存地区、緑地保全地区の計画対象地をトレースした。また、1992年に既に供用または指定に至っていた緑地については、92年緑マス計画図から、同じく施設緑地、風致地区、近郊緑地保全区域、同特別保全地区、歴史的風土保存区域、同特別保存地区、緑地保全地区について、当時の現況区域をトレースした。さらに、4.4.2.3.2.1で作成した、各種施策の整備・指定区域のポリゴンデータと重ね合わせた。そして、表4.1-1に示すとおり、施設緑地と地域制緑地のそれぞれについて、①92年から既存、②92年の計画が実現、③92年の計画に位置付けはないが実現、④92年の計画が実現していない、の4種の類型を設定し、その空間的分布の変化を明らかにした。なお、施設緑地は1ha以上のものを対象とした。

表 4.1-1 類型

	類型	1992	現在
施設 緑地	① 92年から既存	供用済	供用済
	② 92年の計画が実現	未供用 計画あり	供用済
	③ 92年の計画に位置づけはないが実現	未供用 計画なし	供用済
	④ 92年の計画が実現していない	未供用 計画あり	未供用
地域 緑地	① 92年から既存	指定済	指定済
	② 92年の計画が実現	未指定 計画あり	指定済
	③ 92年の計画に位置づけはないが実現	未指定 計画なし	指定済
	④ 92年の計画が実現していない	未指定 計画あり	未指定

なお、このように GIS 上で整備したポリゴンデータからは、面積を算出することができるが、算出した面積は、行政が公表している面積と誤差がある(図 4.1-5)。

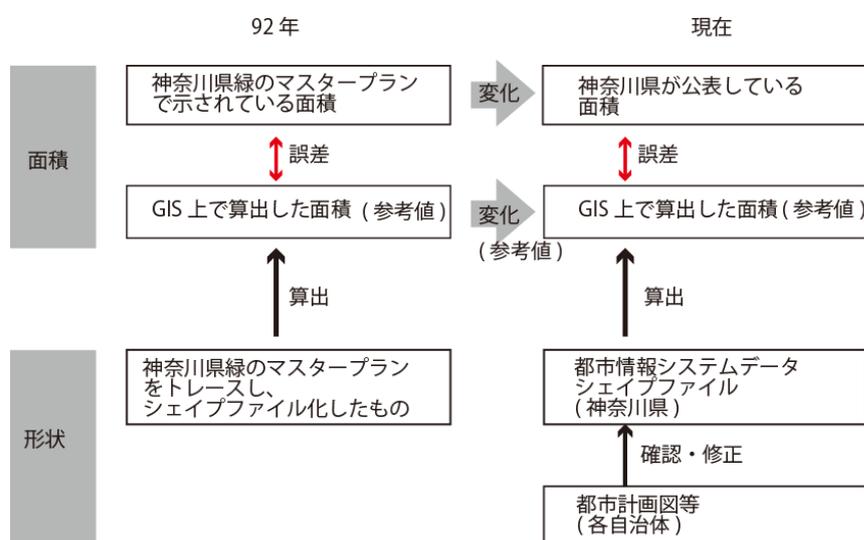


図 4.1-5 公表されている面積と GIS 上の面積の誤差

よって本分析によってGIS上で算出された面積は、公表されている面積に対してはあくまでも参考値となるものである。ただし、本分析はあくまでも、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」についてのものであるため、位置情報が重要となる。したがって本分析では、GIS上で算出された面積を用いるものとする。

4.5 では上記の検討を踏まえ、本章の小結として、階層的緑地計画論としての「緑の基本計画」の計画論の構造について、広域的な観点からみたときのその要点を整理した。

表 4.1-2 に、「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)、「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)、「緑の基本計画」期(1994年-)を通じた神奈川県における階層的緑地計画の歴史的展開を年表として整理したものを示す。以下、4.2 においては、「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)、4.3 においては「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)、4.4 においては、「緑の基本計画」期(1994年-)を対象として記述を行う。

表 4.1-2 神奈川県における階層的計画の展開

年代	スケール				
	首都圏	神奈川県	自治体 (都市計画区域)		
1930年代-1976年 緑のマスタープラン期以前	40	1939 東京緑地計画 大規模緑地の決定	1931 風致地区の指定 1936 風景地の整備		
	50	1956 景園地の設定 1956 首都圏整備法 近郊地帯の検討	1955 広域緑地計画調査 全県にわたる緑地資源の把握と評価		
	60	1966 歴史的風土保存区域の指定 1967 近郊緑地保全区域の指定			
	70	国家、首都圏的観点からの緑地の確保	1970 緑地系統総合計画調査報告書 1971-73 風致地区、自然環境保全地域新規指定 1978 緑のマスタープラン市町村原案作成のための協議に際しての県方針 各ブロックにおける地域制緑地候補地の配置計画		
	1977年-1993年 緑のマスタープラン期	80	1983 緑のマスタープラン 県により確定 1983-85 大規模緑地系統調査 ブロックごとの機能評価、緑地系統基本計画、施策の方針 1985 みどりのまち・かながわ県民会議 県によるトラスト、市町村の緑地買収、借入の際の助成 1987 みどりのまち・かながわ計画 みどりと水のベルトが位置づけ 1988 緑のマスタープラン見直し作業要領	1983 緑のマスタープラン 市町村原案	
		90	1991 県による近郊緑地保全区域、同特別保全地区の新規指定の検討 1992 県緑のマスタープラン 広域的観点での緑地の指定計画地の追加 1995 県「緑の基本計画」作成の手引き 1996 神奈川県広域緑地計画 県レベルの緑地の指定計画地の選定 1997 かながわ新みどり計画 緑の強化域を位置付け 1999 3つの「みどりの強化域」整備計画 緑の強化域における施策を位置付け	1990 緑のマスタープラン 市町村原案 1995～ 緑の基本計画	
		1994年- 緑の基本計画期	00	2004 首都圏の都市環境インフラのグランドデザイン	
			10	2006 神奈川みどり計画 広域緑地計画、かながわ新みどり計画、かながわ森林づくり計画を統合。「緑化域」の設定と、「主軸のみどり」の位置づけ。	市町村による策定

4.2. 「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)

4.2.1. 「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)の階層的緑地計画の展開

首都圏スケールにおいては、東京緑地計画によって、「将来自然公園たるべき区域を包含する風致景勝の地を一應景園地として選定し、其の区域内から自然公園を選ぶこととして」(都市計畫東京地方委員会, 1937: 2)景園地が決定された。景園地は、神奈川県においては、大楠山景園地、三崎景園地、鎌倉景園地、湘南景園地、多摩景園地、相模原景園地、大山景園地、津久井景園地が決定された。また川崎市の生田緑地をはじめとして、大規模な施設緑地が決定された(東京緑地計畫協議會, 1939)。

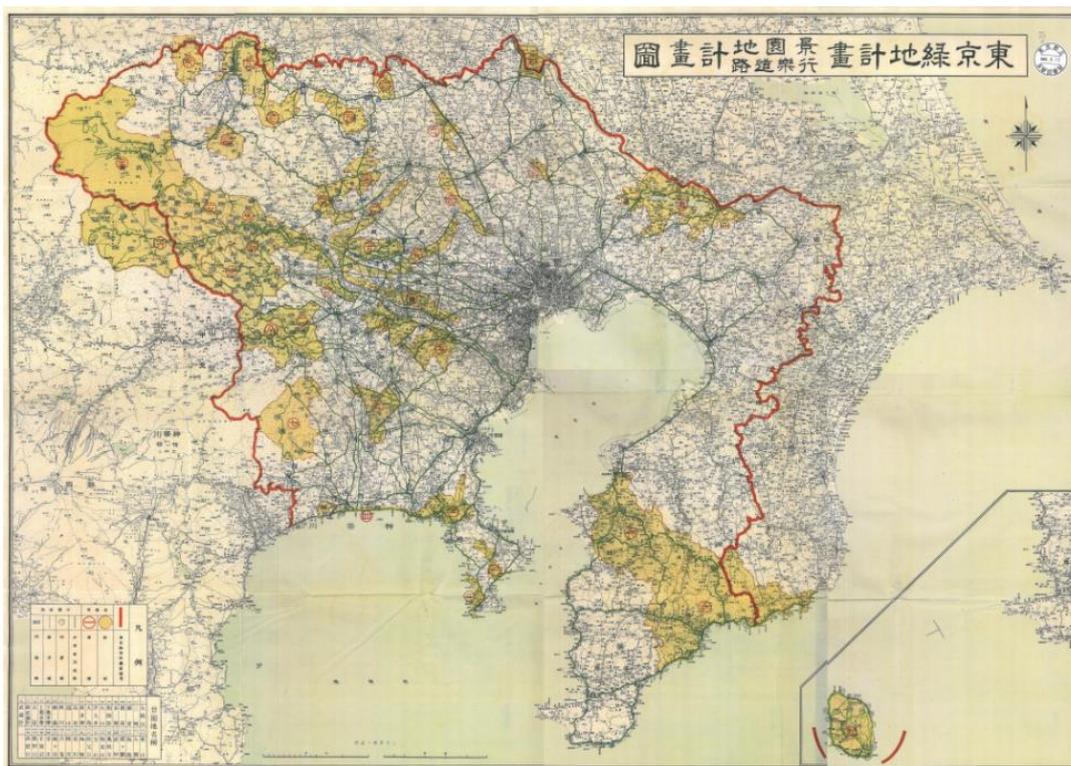


図 4.2-1 東京緑地計画 景園地 行楽道路計画図(都計畫東京地方委員會, 1937)

戦後は、首都圏整備法に基づく「近郊地帯」の検討を経て、1966年の首都圏近郊緑地保全法に基づいて近郊緑地保全区域が首都圏の近郊整備地帯において指定された。

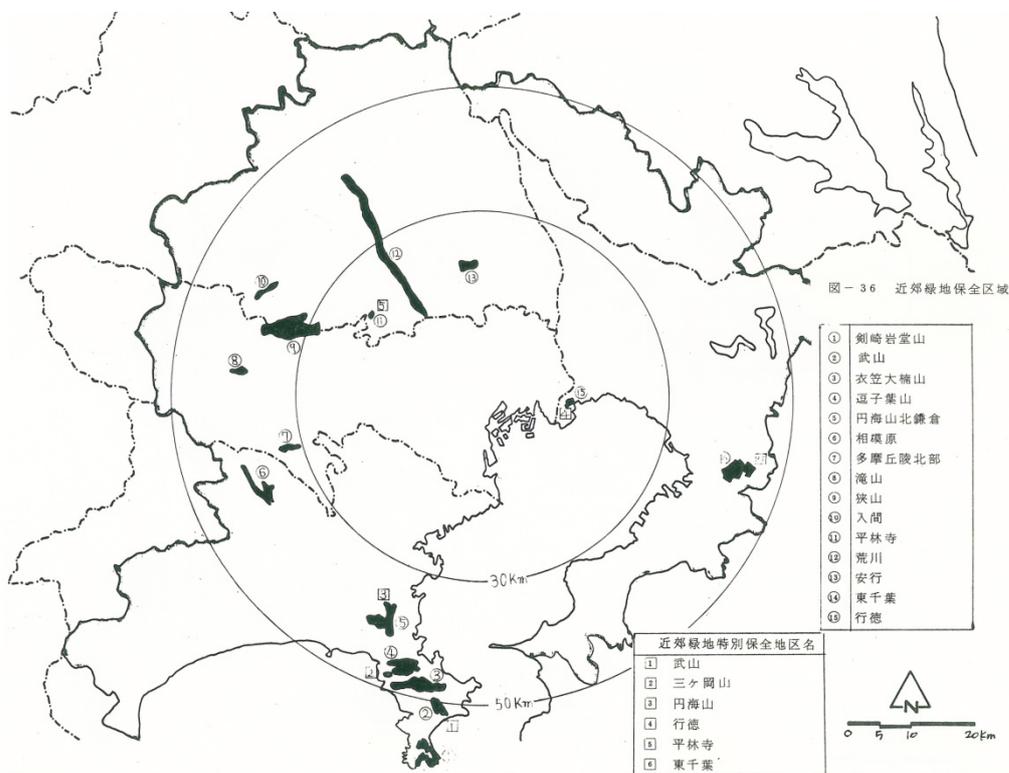


図 4.2-2 1971年までに指定された近郊緑地保全区域(首都圏整備委員会事務局, 1973:71)

一方、神奈川県スケールにおいては、戦前から東京緑地計画との関連の下、1936年から風景地の整備等、独自の事業が展開されていた(神奈川県都市計画課, 1937)。

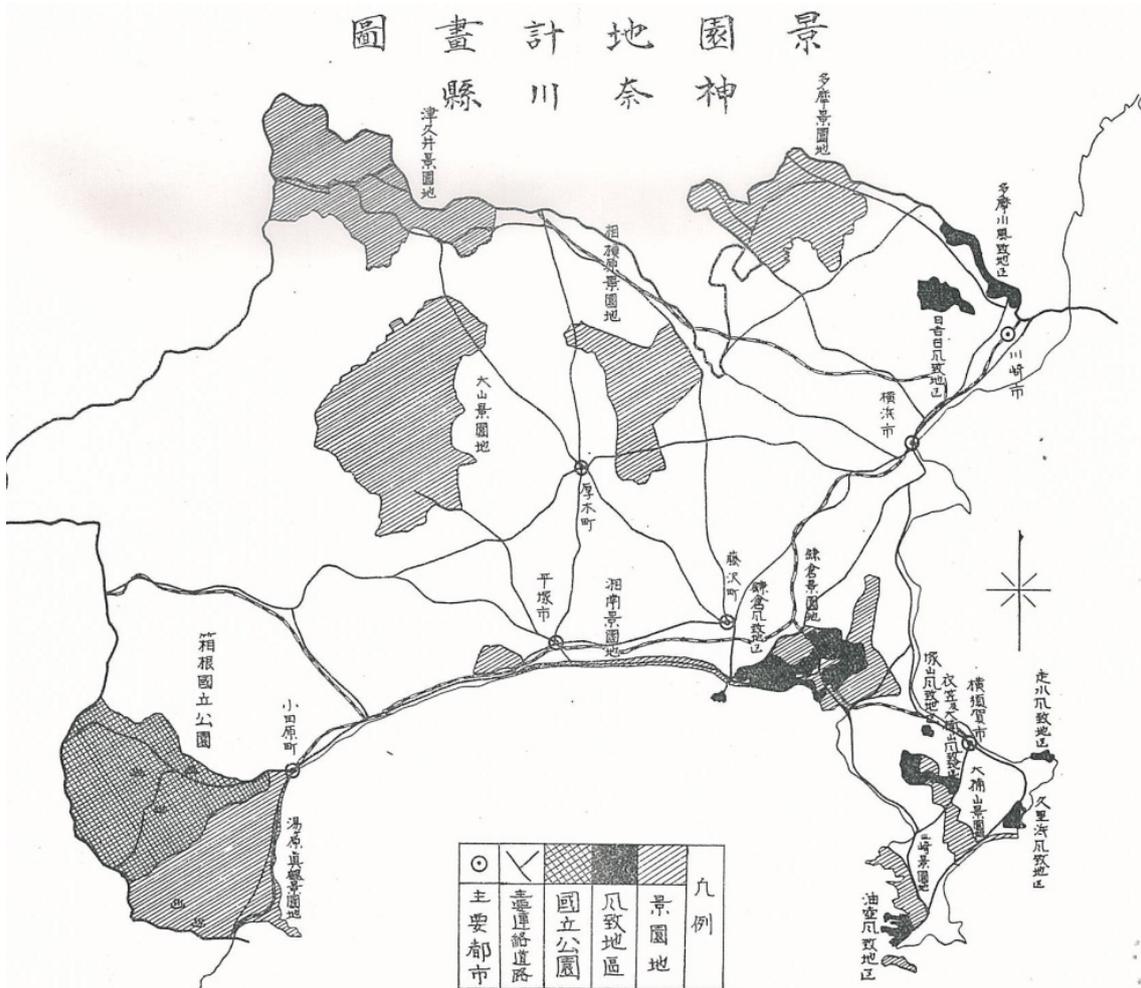


図 4.2-3 神奈川県における景園地計画図(神奈川県都市計画課, 1937)

戦後、1955年には『広域緑地計画調査』(神奈川県, 1955)が作成され、全県における緑地の現況と計画が調査され、緑地整備の将来性等の有無が判定されていた。

さらに1970年には、『緑地系統総合計画調査報告書』(神奈川県・日本公園緑地協会, 1970)に基づき、線引きと前後して各種の保全施策の実施が県によって検討された。1971年には県による自然環境保全対策委員会が設置され、近郊緑地保全区域の拡大、風致地区の指定拡大、自然環境保全地域の指定等の自然環境保全対策が推進されていく。

4.2.1.1. 近郊緑地保全区域、同特別保全地区

神奈川県においては、近郊緑地保全区域は、1967年に横須賀市の武山、衣笠大楠山、逗子市と葉山町の逗子葉山、相模原市の相模原、1969年に横浜市と鎌倉市の円海山北鎌倉、1971年に三浦市の剣崎岩堂山が指定された。近郊緑地特別保全地区については、1967年に逗子葉山近郊緑地保全

区域の三ヶ岡山、1969年に円海山北鎌倉近郊緑地保全区域の円海山の近郊緑地特別保全地区が指定された。さらに、1971年には「12地区10690haを調査対象として新規指定についての検討」が行われており、「近郊緑地の保全の全きを期するため、特別地区についても(中略)さらに約720haを追加指定する計画で準備を進めている」(神奈川県, 1971a)とされ、1972年に武山近郊緑地保全区域の武山、衣笠大楠山近郊緑地保全区域の衣笠大楠山、1973年に相模原近郊緑地保全区域の相模原の近郊緑地特別保全地区が指定された。

4.2.1.2. 風致地区

風致地区については、戦後、1957年に「神奈川県風致地区規則」が定められ、「特別保護地区」「普通地区」「維持地区」による3段階制が導入された。1968年の新都市計画法と1969年の「風致地区内における建築物等の規制の基準を定める政令」を受け、1970年に「神奈川県風致地区条例」が公布され、「特別地区」と「その他の地区」の2段階制へと移行した。

1970年に示された風致地区の新指定基準案(神奈川県, 1971b)においては、当時のさまざまな計画思想が示されている。ここでは風致地区の目的として、「1. 現況の自然地を将来にわたり保全することを目的とした区域の指定」、「2. 将来市街化が予想される区域であっても、自然地の条件に合わせ環境のよい都市を形成すべき立地条件にある区域の保全」、「3. 現況良好な自然的要素が豊富な地域であり、将来公園、緑地等の計画を検討されている区域の先行的保全」とされ、自然地の保全に重点が置かれている。特に、目的の3は、「風致地区指定は最近の都市化に対処し、現在の良好なる環境を保全しつつ、将来のあるべき土地利用の姿を実現する手段であるとともに現時点では市民に将来の土地利用の姿を示す役割を果たしている事を配慮して定める必要がある」とされており、まさに分析の着眼点でいう「ビジョン」としての役割が想定されていたことがわかる。

そして、「従来風致地区は、三浦半島、湘南海岸などを中心に指定(36地区、10511ha)してきたが、今後は内陸部の良好な環境を確保することを中心に指定すべく、72地区 約13000haを対象に指定作業を進め」(神奈川県, 1971a)ることとされた。結果として、1973年に、横浜市の富岡・長岡、円海山、大池・今井・名瀬、仏向・花見台、川井・矢指、新治・三保、八朔、奈良と愛川町の仏果山・経ヶ岳、高取・中津溪谷、志田・三栗山、相模川西、中津川東、八菅山の各風致地区が指定された。

4.2.1.3. 自然環境保全地域

自然環境保全地域については、1971年に表4.2-1に示す指定の考え方が設定され、図4.2-4に示す指定候補地が示された。

表 4.2-1 自然環境保全地域指定の考え方

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 郷土の森、社寺林その他で古くから地域住民の生活に密着している地域。 2. 緑地が介在することによって、公害防止、保健休養、防災等の上から生理的、心理的效果が期待される地域。 3. 河川、湖沼とその周辺地域。 <ol style="list-style-type: none"> (イ) 河川、湖沼等で学術上又は地形資質上特異なものとして保全を要する地域。 (ロ) 河川、湖沼等と一体となって水景美又は景観美を形成する周辺の緑地地域。 (ハ) 河川沿いの斜面緑地等で田園風景美と一体となって保全すべき地域。 4. 二次的自然林を形成する普通の樹林地で交通その他利用上の好条件を有し簡易な野外活動が楽しめる地域。 |
|--|

5. 天然林に準じた広葉樹林、施業が可能な人工美林等が混在している山岳地域で四季の変化に富み自然環境が卓越している地域。
6. 相当規模の面積を有する樹林地その他植物の自生地で、その地域の自然環境が良好な地域。
7. 特定の動植物等の保存を必要とする地域。
8. 海岸および岩礁地帯で地形、地質が特異であり、自然の現象が生じている地域。
9. 海岸および海中の景観がすぐれ周囲が一体となって自然環境を形成している地域。
10. 海岸および海中に生息する動植物の保護が特に必要な地域。
11. 自然環境を保全しながらレクリエーション活動の場としての海水浴場に適当な地域。

(神奈川県, 1971a)



図 4.2-4 自然環境保全地域第1次指定候補地位置図(神奈川県, 1973)

このように、「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)の時代においては、分析の着眼点でいう「広域の領域」としての県スケール、そしてさらに首都圏スケールにおいて、施策の実施がさかんに試みられた。この時代に施設緑地、風致地区、近郊緑地保全区域、自然環境保全地域、そして市街化調整区域等として指定された大規模な緑地は、第5章で述べる通り、自治体がのちに保全施策を展開していく際の、分析の着眼点でいう「ビジョン」の核となる骨格的な緑地となっていく。

4.3. 「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)

4.3.1. 「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)の階層的緑地計画の展開

1977年に「緑のマスタープラン」制度が創設された後、1978年には県によって『緑のマスタープラン市町原案作成のための協議に際しての県方針』(神奈川県土木部計画課, 1978)が作成され、ここでは、

「県レベルとして積極的に担保すべき緑地を抽出する必要がある。また、県内の緑地の分布をみると、これまでの調査でわかるように、地域的な偏りがあり、ブロックごとに緑地の整備方針を設定する必要がある」(神奈川県土木部計画課, 1978)とされ、全県が7つのブロックに分けられ、ブロック別の方針が作成されていた。この県方針の下で、各自治体は、「緑のマスタープラン」の原案を作成し、この原案に基づき、県によって「緑のマスタープラン」が1983年に確定された。

この「緑のマスタープラン」が、「都市計画区域ごとに各都市の実情に応じた内発的施策による緑地等の配置計画及び実現のための施策の方針を定める」(神奈川県, 1983)とされていたのに対し、「一の都市計画区域を超える広域的利用に供する大規模公園緑地等の全体的な配置について調査する」(神奈川県, 1983)ものとして、「大規模緑地系統調査」が行われた。「大規模緑地系統調査」では、緑地の機能評価に基づき、地域ごとにその評価の重みづけを変化させることで、緑地の重要度が算出された(神奈川県都市部都市計画課, 1983)。おおむね10ha以上の規模を有する緑地を対象として、緑地系統基本計画(試案)が策定された。そして、全県にわたる施策の方針が示され、新たに広域公園の整備候補地が定められた(神奈川県都市部都市計画課, 社団法人日本公園緑地協会, 1985)。

1984年には、『みどりのまち・かながわ計画』(神奈川県, 1984)が策定された。『みどりのまち・かながわ計画』においては、県の中央部を流れる相模川の水辺空間に公園等を整備して親水空間を創造する「水とみどりの相模川ベルトの創造」、湘南海岸における緑地空間の整備を行う「海辺とみどりの湘南なぎさベルトの創造」が位置づけられた。これらの「ベルト」という、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」は、以降次第に拡充されていくこととなる。また、さらに、1986年には緑地保全地区等についての調査が行われ、「大規模緑地系統調査」に基づき、緑地保全地区の候補地と、風致地区の候補地等が検討された(神奈川県都市部都市計画課, 社団法人日本造園コンサルタント協会, 1990: 36)。

このような中、1987年に改定された『みどりのまち・かながわ計画(改訂版)』(神奈川県, 1987)においては、「ベルト」「ゾーン」を骨格として骨太の計画となるよう配慮するものとされ、全県にわたる新たな、分析の着眼点でいう「ビジョン」としての、「みどりと水のベルト」が示された。具体的には、多摩川に沿った「多摩川ベルト」、東京湾沿岸の「みなとベルト」、多摩丘陵から三浦半島の丘陵部にかけての「多摩・三浦丘陵ベルト」、相模湾沿岸の「なぎさベルト」、県の中央部を流れる相模川沿いの「相模川ベルト」、県西部の森林地帯の「やまなみベルト」が定められた(神奈川県, 1987: 24-35)。(図 4.3-1)

1990年に行われた「緑のマスタープラン」の改定の際には、県による『緑のマスタープラン見直し作業要領』(神奈川県, 1990b)に基づいて市町村によって策定された原案に対して、広域的観点から重要と考えられる緑地について、市町村原案において、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」が示されていない場合には、当該の緑地に緑地保全地区等の指定計画地を設定することが、県から市町村に指示された(神奈川県, 1990a)。

このように、市町村から原案として示された、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」に加えて、県が修正・補完する形で、『神奈川県緑のマスタープラン(平成4年度)』(神奈川県都市部都市公園課, 1993)における、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」は設定されていたのである。

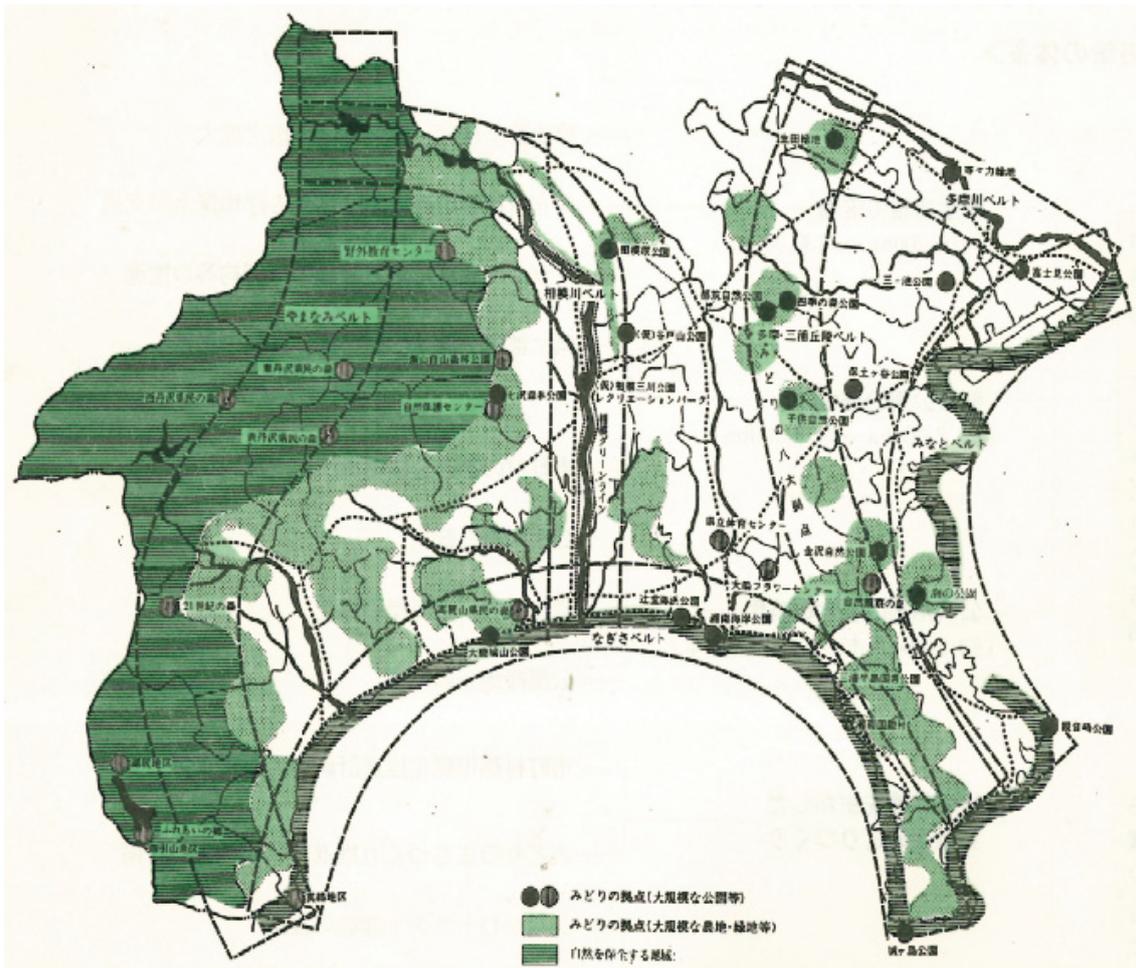


図 4.3-1 みどりのまち・かながわ計画(改訂版)(神奈川県, 1987 : 18)

また、広域的な観点からの財源の配分について、1985年に「みどりのまち・かながわ県民会議」が設立されている。「みどりのまち・かながわ県民会議」は、独自にトラストを行うとともに、市町村が緑を借入または買い取る際に必要となる金額の一部を助成する機関であるが、市町村からの申し出に対して助成額を決定する際には、助成の優先順位をつけるために緑地の評価が行われた。ここでは、緑の機能評価、保全の緊急度評価等が評価項目とされていた(神奈川県, 1993b)。この「みどりのまち・かながわ県民会議」は1995年にかながわトラストみどり財団へと引き継がれ、今日に至っている。

4.3.2. 「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)の施策の実施

4.3.2.1. 風致地区

「緑の基本計画」制度創設前の1990年代初頭には、「風致地区に関しては、目標としては倍増を望んでいるが全く進んでいない」(神奈川県, 1990c)とされていた。さらに、1992年の建設省による『新市街地等における良好な環境整備のための風致地区の活用方策検討調査報告書』(建設省, 1992)においては、「風致地区の指定の目的の多くは、市街地周辺のグリーンベルトを構成する緑地、市街地からの良好な景観を確保する市街化調整区域の緑地等、都市の構造の上で重要な役割を持つ緑地としての計

画が多く、これからの都市の発展に応じて指定の推進を図るべきものである。従って、風致地区の見直しに当たっては、まず、緑のマスタープランに位置付けられている都市構造上重要な位置づけを持つ緑地の指定を進めることが重要である。」(建設省, 1992 : 94)とされた。1993年には県によって風致地区検討調査研究会が設置され、1994年に発表された『風致地区のあり方に関する20項目の提言 環境と共生した美しき都市の創造のために』(神奈川県都市部都市公園課, 1994)においては、「風致地区の指定から長い時間を経過した既指定地区について、新たな都市整備まちづくりの推進に立って、必要があれば総合的な都市計画の見直しを検討すべき」とされ、「風致地区の見直しは次の場合に限定」とされ、「当該地区の将来計画が策定されていること」(神奈川県都市部都市公園課, 1994 : 32)とされている。

以上のように、風致地区については、1970年代に大規模、構造的な緑地に対して指定されたが、その後年月が経過し、また宅地化が進行したことで、その計画思想がわかりづらい状況となり、見直しの機運が高まっていた。このような状況において、計画思想の再顕在化ないしは再定義が求められていたといえることができる。

4.3.2.2. 近郊緑地保全区域、同特別保全地区

近郊緑地保全区域は、新たな指定は行われず、各地の従来の既指定地において、大規模開発が行われていった。例えば、鎌倉市の円海山近郊緑地保全区域においては、「現実に宅地開発されているので、縮小を図りたいとの要望が地元から出されて」(神奈川県, 1990c)いる等、その指定の見直しが求められていた。一方で、新規拡大指定が検討され、1992年には県によって近郊緑地保全区域についての以下の指定の方針が設定された。

1. 広域的な都市圏域(首都圏)での都市の自然生態系の保全に係る河川流域や山地等の構造的な緑地で、勝れた風致景観を一体として保全する必要がある区域
2. 広域的な市街地の連担の防止や無秩序な市街地化の抑制等に寄与する緑地で、勝れた風致景観を一体として保全する必要がある区域
3. 県土及び地域の自然特性を顕著に示しており、多くの県民にかながわを特色づける緑地として親しまれている地域で、勝れた風致景観を一体として保全する必要がある区域
4. 市街化の進行する地域の環境の保全や調節に寄与する緑地で、勝れた風致景観を一体として保全する必要がある区域
5. 広域レクリエーションの拠点となる都市公園(広域公園)などと結びついた自然とのふれあい活動が楽しめる緑地で、勝れた風致景観を一体として保全する必要がある区域
(神奈川県都市部, 1992 : 43)

そして、近郊緑地保全区域の指定候補地として図 4.3-2 に示す 12 箇所が設定された。

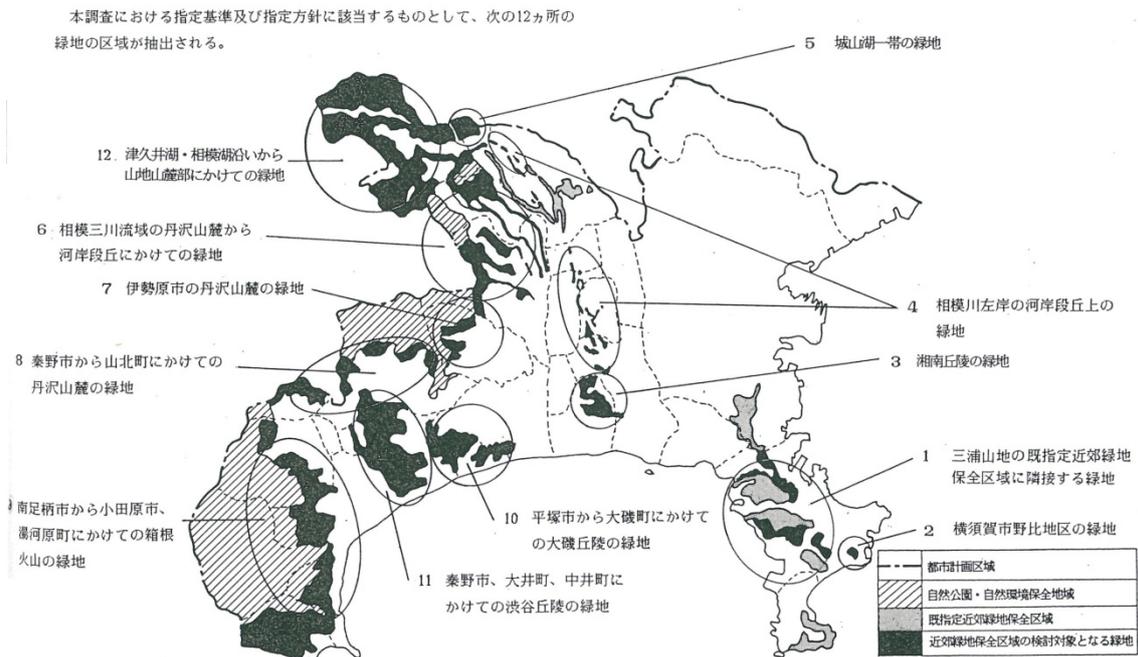


図 4.3-2 近郊緑地保全区域候補地(神奈川県都市部, 1992 : 45)

さらに、「市街地化の動向から見て、近い将来良好な自然の環境が荒廃する可能性のある区域」を優先的に指定していくことが適当である(神奈川県都市部, 1992 : 45)とされ、第1次指定、第2次指定の検討がなされていた³。

4.3.2.3. 区域区分

神奈川県では、1970年の当初線引き以降全6回にわたる線引き見直しが行われ、この際、緑地の保全を対象とした逆線引きも行われてきた。

そもそも、逆線引きについては、1980年に建設省によって、「市街化区域の土地のうち、当分の間計画的な市街化形成が図られる見込みのない土地の区域については、積極的に市街化調整区域への編入を行うこと(建設省都市局長通達骨子)(S55.9.16.通達骨子)」と通知され、「逆線引きも積極的に行うこと(建設省都市局長通達骨子)(S55.9.16.通達骨子)」が明文化された。神奈川県においても、第2回線引き見直しに際しては、線引き見直しの基本方針として、「計画的な市街地の予定がなく当分の間市街化が見込まれない土地については、極力市街化調整区域への編入を行うものとする」(知事通達, 1982)とされた。

実際の線引き見直しにおいては、1984年の第2回線引き見直しで、16箇所91.1haの、樹林地保全のための逆線引きが行われた。1990年と1992年に行われた第3回線引き見直しでは、11箇所19.4haの樹林地保全のための逆線引きが行われた。

³ しかしながら、ここで検討設定された近郊緑地保全区域の候補地は、現在に至るまで指定には至っていない。

4.3.2.4. 緑地保全地区

県としては、「緑地保全地区に関しては、これまでは大規模緑地を対象としてきたため、実現不可能となるケースが多く指定目標に達せず」(神奈川県, 1990c)とされ、その実施は限られていたものであったことがわかる。一方で、「今後は小規模緑地も対象として検討」(神奈川県, 1990c)するものとされていた。緑地保全地区は、後述する通り、「緑の基本計画」期において、その指定実績を大きく増加させることになる。

4.3.2.5. 協定等によるもの

これまでに述べてきたのは、主に都市計画に位置づけられる施策であった。しかし、これらの施策が指定できない場合や、緑地の確保が担保されない緩やかな規制のみが指定されていた場合には、自治体は地権者と協定等を締結し、地権者に一定の助成を支給することによって、緑地の保全を試みてきた。1993年時点での、県下の各自治体による独自の協定等による助成の内容は、表 4.3-1 に示す通りであった。

表 4.3-1 自治体ごとの助成の内容

自治体	内容
横浜市	固定都市税額
川崎市	固定都市税額×1.5 保存契約は 1㎡/25円
藤沢市	固定都市税額 + 1㎡/8円
横須賀市	固定都市税額×3 + 1㎡/2円
平塚市	1000㎡あたり 1000円
茅ヶ崎市	固定都市税額+ 500㎡/2500円
大和市	固定都市税額 保存契約は月額 10円/㎡
厚木市	1㎡あたり 10円
鎌倉市	固定都市税額 + 1㎡/20円
秦野市	固定都市税額 + 1㎡/50円
海老名市	固定都市税額 + 100㎡/1500円
座間市	固定都市税額 + 1㎡/25円
伊勢原市	1㎡/10円
綾瀬市	1㎡/50円
逗子市	1㎡/2円
葉山町	固定都市税額 + 1㎡/2円

(神奈川県, 1993a)より作成

以上の通り、「緑のマスタープラン」期(1977年-1994年)においては、県と自治体との間で、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」のやり取りと修正が行われ、また、全県の、分析の着眼点でいう「ビジョン」が拡充されていった。しかし、「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)のように、大規模な区域において新たな施策を実施することはすでに困難となっており、自治体は、独自の協定等に基づく施策を用いて、緑地保全を試みていた。「緑のマスタープラン」期以前(1930年代-1976年)に指定されていた風致地区や近郊緑地保全地区においても開発が行われて行く中で、地域の緑地についての、分析の着眼点でいう「ビジョン」を新たに設定し直す必要にも迫られていた。

4.4. 「緑の基本計画」期(1994年-)

4.4.1. 「緑の基本計画」期(1994年-)の階層的緑地計画の展開

「緑の基本計画」については、1995年に「緑の基本計画」の策定マニュアルである『神奈川県「緑の基本計画」作成の手引き』(神奈川県都市部都市公園課, 1995)が県によって示された。ここでは、「重要とみなされる緑地は、緑地保全地区として積極的に位置づける。開発に伴う保存緑地については、その洗い出しを行い、全て緑地保全地区に位置づける。なお、その実態によっては、条例等によるものとしてもよい。複数の小規模な緑地保全地区について、連担していなくても地形的にみて一団とみなすことができるものについては、一つの緑地保全地区として取り扱う」(神奈川県都市部都市公園課, 1995 : 48)という方針が示されている。

1996年に策定された『神奈川県広域緑地計画』(神奈川県, 1996)においては、1993年の『神奈川県緑のマスタープラン』(神奈川県都市部都市公園課, 1993)の施策の方針図に基づいて、対象となる緑地の指定候補地が定められた。そして『神奈川県緑のマスタープラン』に示された緑地保全地区等の指定候補地を全てリストアップした上で、その中から、特に広域緑地計画の対象とする緑地保全地区の指定計画地が選定された(神奈川県都市部都市公園課, 日本公園緑地協会, 1995)。そしてこれらの「配置計画については、今後優先順位をつけ、都市計画決定をしていきたい」(企画部企画総務室, 1996)とされていた。すなわち、そもそもは市町村が、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」の原案を作成し、これを県が修正したものであった『神奈川県緑のマスタープラン』の、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」が、『神奈川県広域緑地計画』策定時に踏襲され、この中から、さらに広域的視点から重要とされる、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」が選定されたのである。

また、分析の着眼点でいう「ビジョン」については、1985年の『みどりのまち・かながわ計画(改訂版)』以来の「みどりと水のベルト」が『神奈川県広域緑地計画』において変化した。つまり、その素案の段階において、従来の「みどりと水のベルト」が「みどりの骨格ベルト」として位置付けられた上、従来の「やまなみベルト」が東側へと移動して、「やまのべベルト」とされたのである(図 4.4-1)(神奈川県都市部都市公園課・日本公園緑地協会, 1995 : 59)。そして、新たに設定された「やまのべベルト」と対応する区域において、新たな広域公園の候補地が示された(図 4.4-2)(神奈川県, 1996 : 23)。

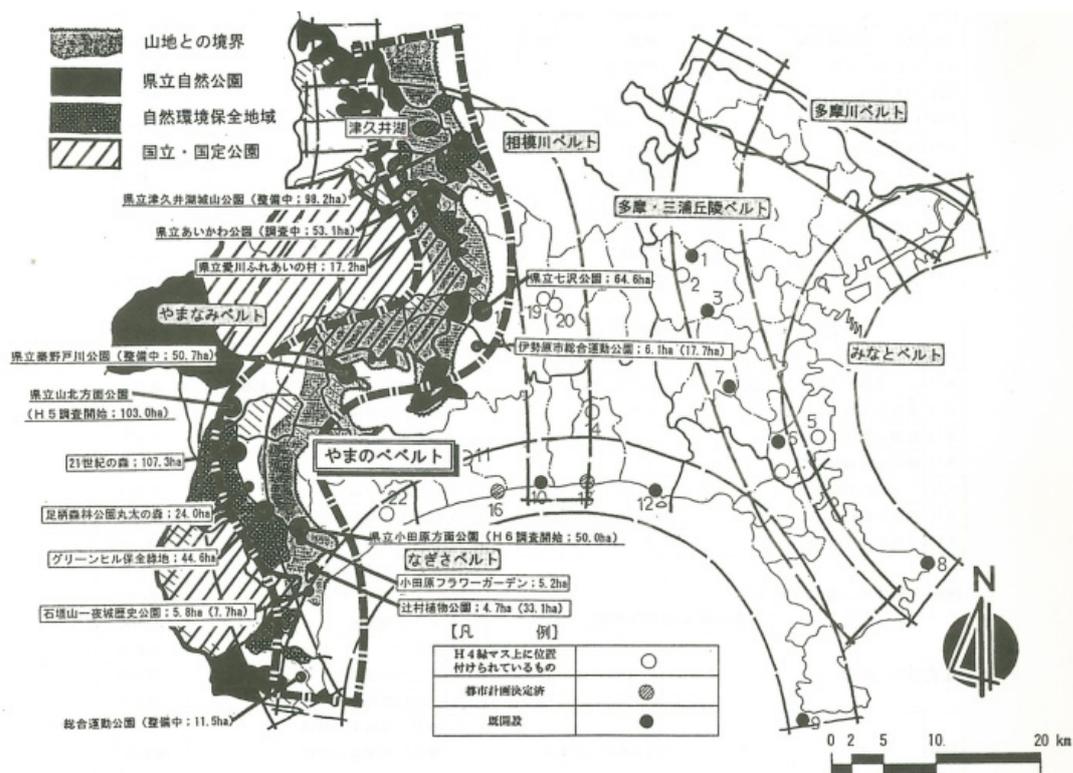


図 4.4-1 神奈川県広域緑地計画(素案) (神奈川県都市部都市公園課・日本公園緑地協会, 1995 : 59)

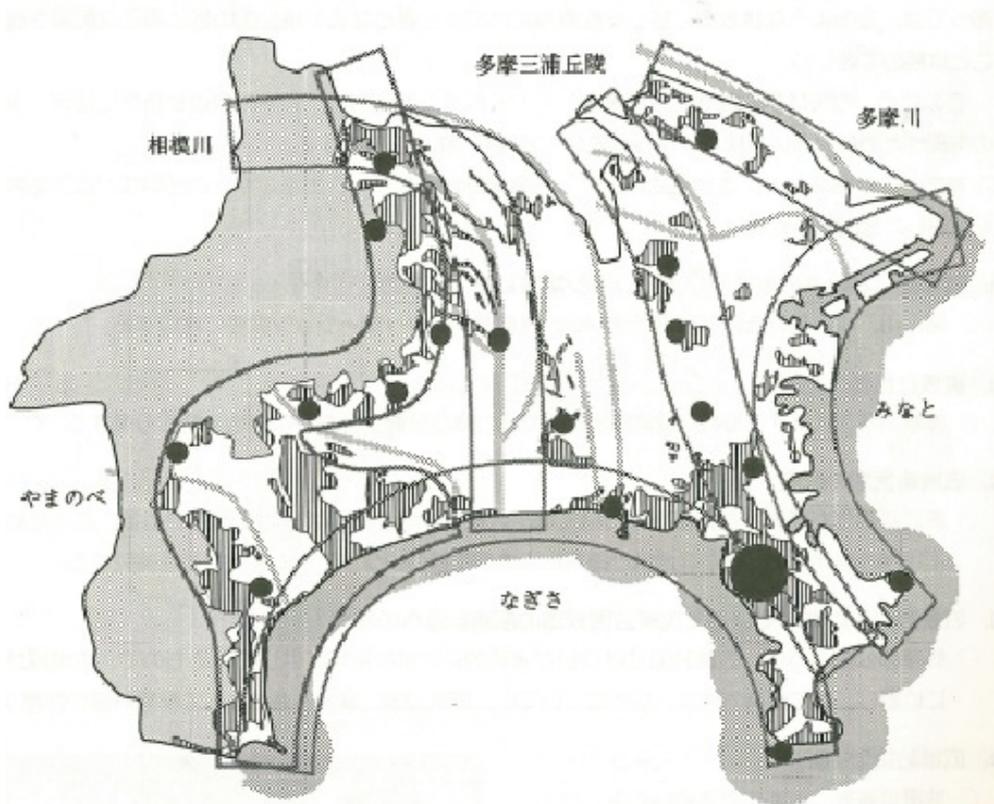


図 4.4-2 神奈川県広域緑地計画(神奈川県, 1996) ●は広域公園の候補地

さらに、1997年には『かながわ新みどり計画』(神奈川県環境部自然保護課, 1997)が策定された。『かながわ新みどり計画』では、「都市緑化ベルト」として、「多摩三浦丘陵・東京湾岸域」「相模川流域」「酒匂川流域」の「みどりの強化域」が示された(図 4.4-3)(神奈川県環境部自然保護課, 1997: 26)。

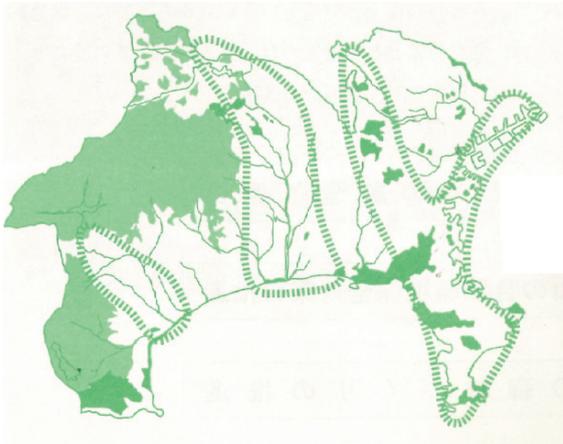


図 4.4-3 みどりの強化域(神奈川県環境部自然保護課, 1997: 26)

『かながわ新みどり計画』策定の段階では、「地域ごとのみどりの定量的な将来目標については、設定が困難であるため(中略)定性的な表現にとどめる」(神奈川県自然保護課, 1997: 2)とされていたが、後に、1999年に『3つの「みどりの強化域」整備計画』(神奈川県, 1999)が定められ、ここでは、3つの「みどりの強化域」ごとの、10年後、20年後の緑地の確保目標量が設定された(神奈川県, 1999: 36)。すなわち、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」が、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」(ただし、神奈川県域という「広域の領域」において)というべき「緑の強化域」において定められたといえる。

きる。

2006年には、『神奈川みどり計画』(神奈川県環境農政部緑政課, 2006)が策定された。その検討時には、「広域緑地計画の配置計画や指定方針、骨格的な緑地軸の設定など基本的に踏襲し、区域等考え方を整理し、目的等の整合性を図っていくことにしたい」(神奈川県水源の森林推進課, 2004a)とされ、『かながわ新みどり計画』、『神奈川県広域緑地計画』等が一本化され、「県全域の視点からその保全・再生・創出が必要とされる大規模な緑地」(神奈川県水源の森林推進課, 2004b)を示すものとされていた。1996年の『神奈川県広域緑地計画』における全県的な「ビジョン」であった「みどりの骨格ベルト」と、

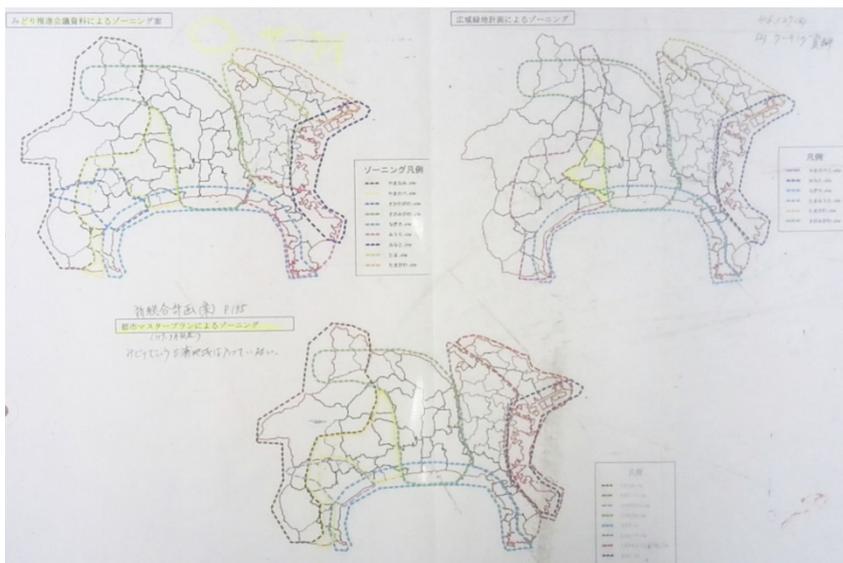


図 4.4-4 神奈川みどり計画ワーキング資料(神奈川県水源の森林推進課, 2004c)

神奈川県の『新総合計画』において示されていた「3つの自然ベルト」と「5つのエリア」を混合することで(図 4.4-4)、新たに「多摩川」、「みなと」、「多摩丘陵」、「三浦半島」、「相模川」、「なぎさ」、「酒匂川」、「やまのべ」の各「緑化域」が設定された(神奈川県水源の森林推進課, 2004c)。

このように、従来の『神奈川県広域緑地計』が有する、分析の着眼点でいう「ビジョン」としての「みどりの骨格ベルト」に基づいて設定されたこれらの「緑化域」であったが、「緑化域」は空間的には県全域を網羅するものとなっており、分析の着眼点でいう「ビジョン」というよりも、むしろ全県レベルでの、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」としての役割を担うものである。したがって、分析の着眼点でいう「ビジョン」としては新たに「軸のみどり」が位置付けられることになる。「軸のみどり」は、「多摩川」、「東京湾岸」、「多摩丘陵のまとまりのある樹林地や農地などを結ぶ尾根」、「三浦半島中央部の尾根」、「相模川」、「相模湾岸」、「酒匂川」、「丹沢大山の山すそ」とされており、従来の「みどりの骨格ベルト」を踏襲した考え方となっていることがわかる(図 4.4-5)。

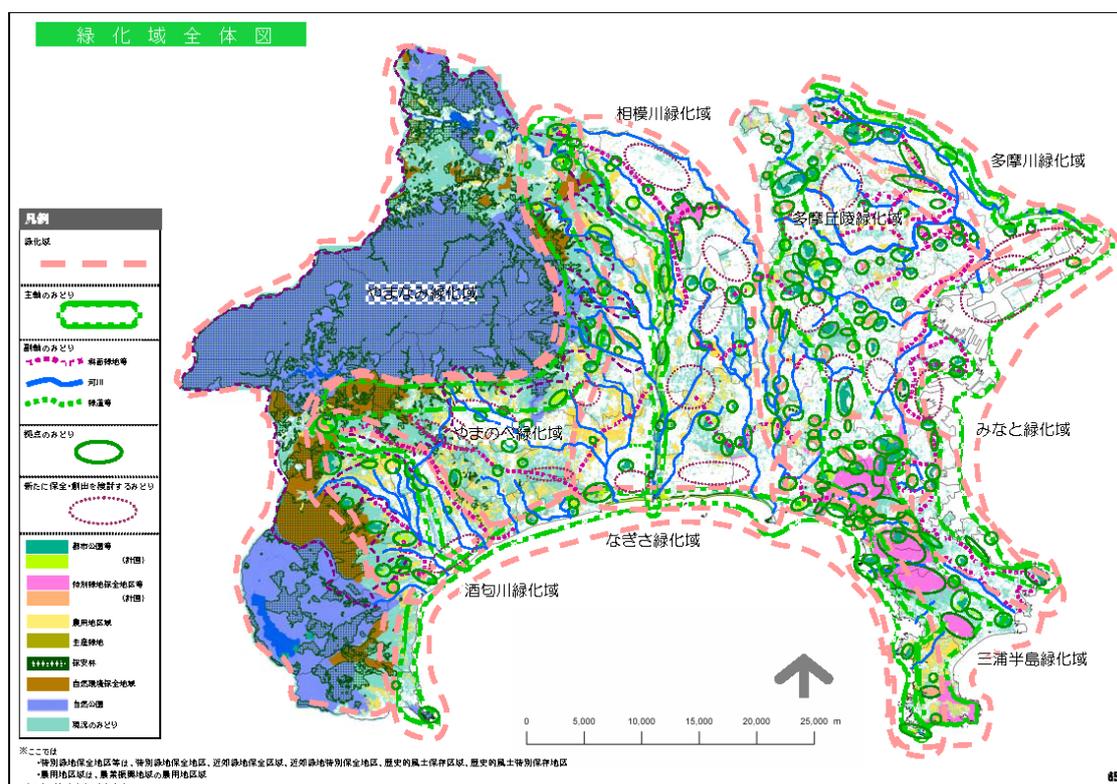


図 4.4-5 神奈川みどり計画(神奈川県環境農政部緑政課, 2006 : 65)

また、『神奈川みどり計画』においては、各種の施策について、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」も示されているが、これらは市町村「緑の基本計画」によるもの(神奈川県環境農政部緑政課, 2006 : 31)とされている。つまり、県においては、今日も、全県的な緑地構造を、分析の着眼点でいう「ビジョン」として示しているものの、その一方で、かつてのように広域的観点から、市町村による、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」自体を修正することで、県による独自の、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」を設定するという事は行われていない。

一方、首都圏スケールにおいては、2004 年に『首都圏の都市環境インフラのグランドデザイン～首都圏に水と緑と生き物の環を～』(自然環境の総点検等に関する協議会, 2004)が策定されている。ここでは、自然環境の評価が行われ、「地形、地質、土地利用、植生、景観資源等の既存の自然環境に関する地図情報を用いた評価が可能な単位として、対象地域を町目等の地域単位(ユニット)に分割し、各ユ

ニットについて自然環境の5つの機能毎にランク評価(5段階評価等)を実施したとされている。5つの機能とは、「生物多様性保全の場提供機能」、「人と自然とのふれあいの場提供機能」、「良好な景観提供機能」、「都市環境負荷調節機能」、「防災機能」である。そして、「5つの機能の中で、生物多様性保全の場提供機能、人と自然とのふれあいの場提供機能、良好な景観提供機能の3機能について上位3ランクのユニットを抽出した評価図(筆者注:図4.4-6)を重ねあわせ、総合的に評価が高い地域を「保全すべき自然環境」ゾーンとして抽出(西野・川上, 2003: 134)したとされている。

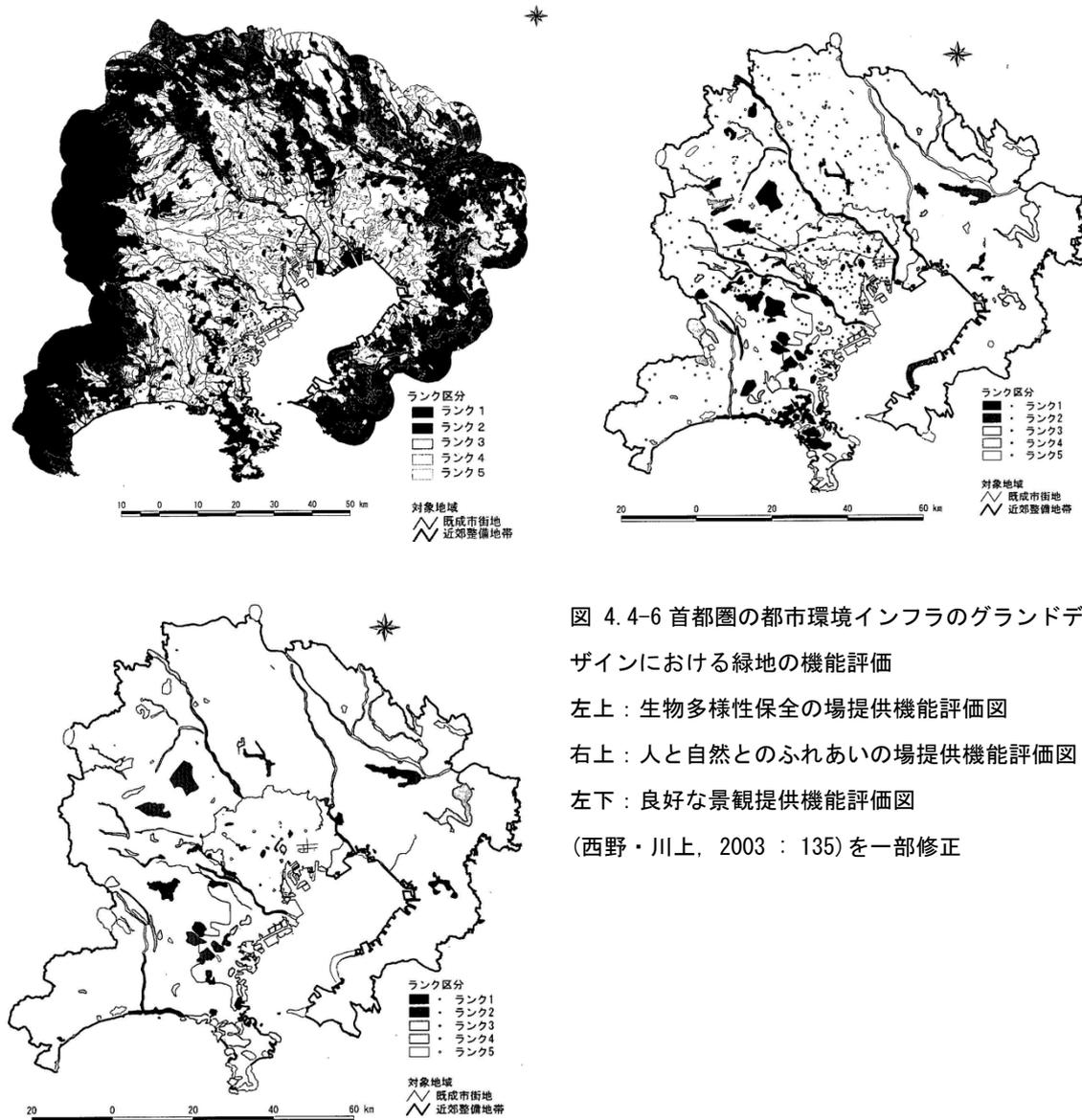


図 4.4-6 首都圏の都市環境インフラのグランドデザインにおける緑地の機能評価

左上：生物多様性保全の場提供機能評価図

右上：人と自然とのふれあいの場提供機能評価図

左下：良好な景観提供機能評価図

(西野・川上, 2003: 135) を一部修正

そして、「首都圏の都市環境インフラの将来像」が示された(図 4.4-7)。「水と緑の重点形成軸」、「保全すべき自然環境(ゾーン)」、「保全すべき自然環境(河川)」、「水と緑の基本軸」、「水と緑の基本エリア」、「現状において自然とのふれあいが乏しい地域(参考)」が示されている。

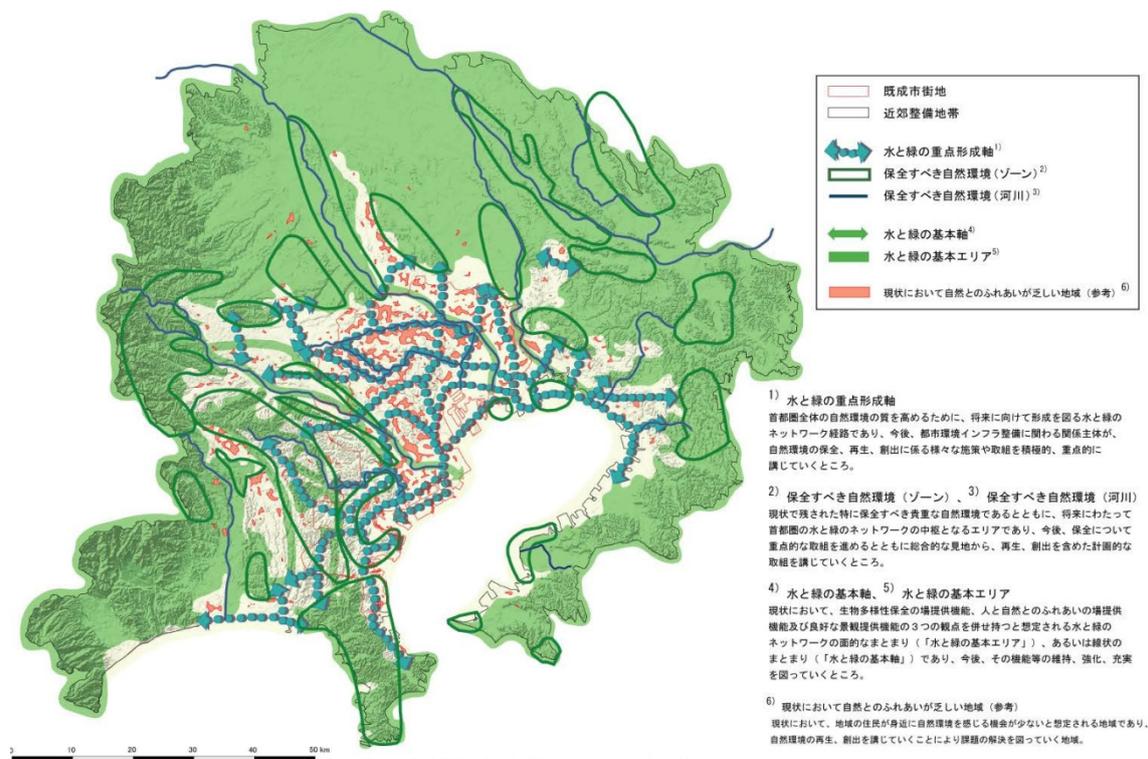


図 4.4-7 首都圏の都市環境インフラのランドデザインにおける首都圏の都市環境インフラの将来像 (自然環境の総点検等に関する協議会, 2004 : 25)

「広域の領域」と「自治体の領域」における、「緑の基本計画」期における階層的緑地計画論は、以上のような展開をみた。一方で、県下の各自治体における「緑の基本計画」の展開について、次節よりまずはその全体的な傾向を見ていくこととする。

4.4.2. 「緑の基本計画」期(1994年-)の各自治体における「緑の基本計画」の展開

「緑の基本計画」期(1994年-)の各自治体における「緑の基本計画」の展開として、本研究の研究課題に対応させ、以下に、「緑の基本計画」における「エリアに区分された領域」と「特定の地区の領域」(4.4.2.1)、「緑の基本計画」における緑地の機能の多様化(4.4.2.2)、「緑の基本計画」における「施策の実施の方針」と施策の実施(4.4.2.3)について記述する。

4.4.2.1. 「緑の基本計画」における「エリアに区分された領域」と「特定の地区の領域」

分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」として地域別計画、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」として緑化重点地区、保全配慮地区に着目した。これらの領域設定が、「緑の基本計画」に

おいて見られるかどうかを整理したものが図 4.4-8 である。分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」については、行政上の単位ごとの枠組み、市町村マスタープランの地域別構想の枠組み、類似した土地利用を有する地域の枠組み、流域に基づく枠組みが見られた。また、ほぼ全ての自治体が、緑化重点地区、保全配慮地区のいずれかの、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」を設定していることが明らかになった。

市町村	分析の着眼点	計画項目	策定年																			
			95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
横浜市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
川崎市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
相模原市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
横須賀市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
平塚市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	土地利用類型																					
鎌倉市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
藤沢市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
小田原市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
茅ヶ崎市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
逗子市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
三浦市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
秦野市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
厚木市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
大和市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
伊勢原市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
海老名市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
座間市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
南足柄市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
綾瀬市	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
葉山町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
寒川町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
大磯町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
二宮町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
中井町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
大井町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
山北町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
箱根町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
湯河原町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					
愛川町	エリアに区分された領域	地域別計画																				
	特定の地区の領域	緑化重点地区 保全配慮地区																				
	市街地類型																					

注1 ■あり
■設定するという方針のみ(未設定)
□なし 又は 不明

注2 ■地域別計画が ■あり
の場合は、その区分の根拠を示す。

図 4.4-8 「エリアに区分された領域」と「特定の地区の領域」

4.4.2.2. 「緑の基本計画」における緑地の機能の多様化

「緑の基本計画」で扱われてきた緑地の機能について、基本計画本文の見出しで示された緑地の機能に着目し、扱われてきた機能について、その変遷を、環境保全系統、防災系統、レクリエーション系統の順に以下に示す。

環境保全系統の機能の内容は、表 4.4-1 のようにまとめることができる。

表 4.4-1 環境保全系統の機能

「ビオトープネットワーク」「緑の骨格」「生態系・生物多様性」「快適な生活環境／良好な市街地」「人と自然の共生」「都市気象の緩和」「市街地の連担防止」「生産緑地」「人と生き物の共生」「熱環境緩和」「水源涵養」「風の道」「地球温暖化」「騒音防止」「大気汚染」

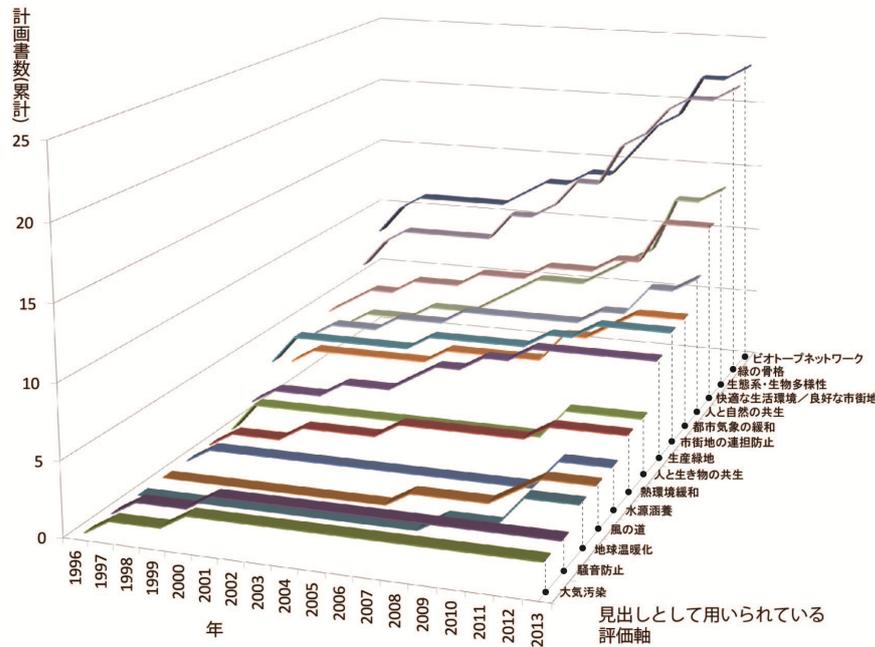


図 4.4-9 「緑の基本計画」で見出しとなっている環境保全系統の機能

図 4.4-9 は、毎年いくつの計画書において表 4.4-1 で示した緑地の機能が見出しとして言及されているのかを示すものである。ある自治体において、n 年にある評価軸が用いられた場合、計画書が改訂されない限りは、n+1、n+2、…年にもその評価軸が用いられ続けていると仮定している。

緑地の機能が見出しとして言及されている計画書数は、「ビオトープネットワーク」が 21 計画、「緑の骨格」が 20 計画と群を抜いて多く、続いて「生態系・生物多様性」が 13 計画、「快適な生活環境／良好な市街地」12 計画、「人と自然の共生」8 計画がそれに続く。つまり、都市の骨格としての緑や、ビオトープネットワークという構造的な配置論を念頭においた機能と、身近な自然環境の保全に関わる機能が両方とも記述されていることがわかる。

防災系統の機能は、表 4.4-2 のようにまとめることができる。

表 4.4-2 防災系統の機能

「避難場所」「避難路」「緩衝緑地」「延燃防止」「土砂災害防止」「救援基地」「農地の活用」「地震災害」「河川氾濫の防止」

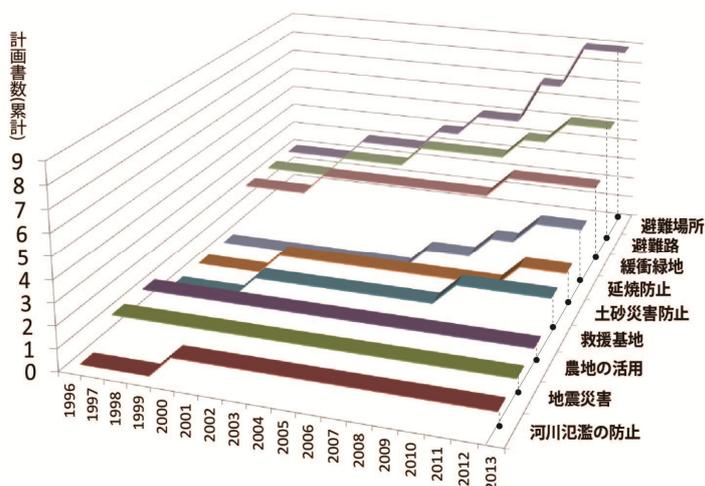


図 4.4-10 「緑の基本計画」で見出しとなっている防災系統の機能

図 4.4-10 では、防災系統として「避難場所」が9計画、「避難路」が6計画、「緩衝緑地」が4計画となっており、避難場所、避難経路についての機能が顕著に多く示されていることが見てとれる。

レクリエーション系統の機能は表 4.4-3 のようにまとめることができる。

表 4.4-3 レクリエーション系統の機能

「歩行空間・ネットワーク」「基幹公園の適正配置」「自然とのふれあい」「身近なレクリエーション」「広域的なレクリエーション」「拠点となるレクリエーション」「農地のレクリエーション」「健康」「河川敷・河川緑地」「観光・地域振興」「運動・スポーツ」「地域の魅力・地域資源」「企業厚生施設の取り込み」「拠点地区における公園整備」「水辺のレクリエーション」「市街地におけるレクリエーション」「アウトドア資源」「ハイキング」「日常のレクリエーション」「コミュニティの場」「福祉施設と一体」「森林浴」「歴史文化」「交流の場」

このうち、見出しとして用いられていた緑地の機能は図 4.4-11 の通りである。ただし、図が煩雑になるのを避けるため、2以上の計画で見出しとして言及されている緑地の機能のみについて記す。

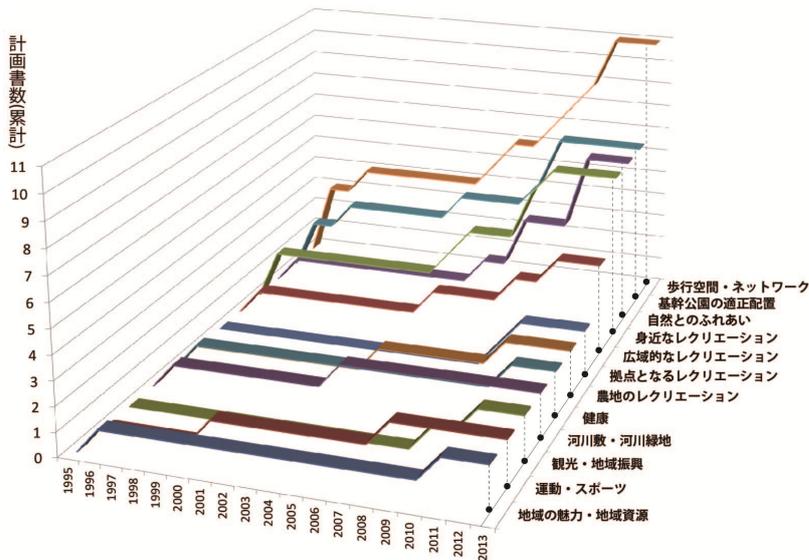


図 4.4-11 「緑の基本計画」で見出しとなっているレクリエーションシステムの機能

「歩行空間・ネットワーク」が 11 計画、「基幹公園の適正配置」「自然とのふれあい」「身近なレクリエーション」が 7 計画となっている。

以上のように、環境保全システムであれば「ビオトープ・ネットワーク」や「緑の骨格」、防災システムであれば、「避難路」、レクリエーションシステムであれば「歩行空間・ネットワーク」というような、ネットワークすなわち緑地の空間的な構造に結びつく機能が重視されていることが明らかになった。一方で、環境保全システムであれば「身近な緑地」、レクリエーションシステムであれば「自然とのふれあい」など、必ずしも空間的な構造に結びつくとは限らない緑地の機能も、扱われるようになってきている。

4.4.2.3. 「緑の基本計画」における「施策の実施の方針」と施策の実施

「緑の基本計画」期を通じた、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」と、施策の実施実績との関連を明らかにするために、

①分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」と、「緑のマスタープラン」期末期における指定・供用済みの施策の面積、そして現在の指定・供用済みの施策の面積の比較 (4.4.2.3.1)

②分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」と、「緑のマスタープラン」期末期における指定・供用済みの施策の位置、そして現在の指定・供用済みの施策の位置の比較 (4.4.2.3.2)

を行う。

4.4.2.3.1. 施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項

以下、都市公園等、風致地区、近郊緑地保全区域、近郊緑地特別保全地区、歴史的風土保存区域、歴史的風土特別保全地区、特別緑地保全地区の順に記述する。

都市公園等は、1992年当時と現在で、表 4.4-4 に示す種別に該当するもので供用開始済みであるものを抽出している。

表 4.4-4 「都市公園等」 に該当する公園種別

1992年度「緑のマスタープラン」			2016年現在	
都市公園等	公園緑地	児童公園	都市公園等	街区公園
		近隣公園		近隣公園
		地区公園		地区公園
		総合公園		総合公園
		運動公園		運動公園
				風致公園
		動植物公園		動植物公園
		歴史公園		歴史公園
		広域公園		広域公園
				レクリエーション都市
				緩衝緑地
				都市林
				広場公園
		都市緑地		
	緑道			
	国営公園(国の設置する公園)			
公共空地	墓園		墓園	
出典：『神奈川県緑のマスタープラン(平成4年度)』(神奈川県都市部都市公園課, 1993)			出典：神奈川県 都市公園等の種類 http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6599/p19730.htm (2016年7月1日アクセス)	

都市公園等は、1992年時点で、2742.1haが供用済であった。2010年までに、新たに8981.8haを新規に整備することが計画されていた。2015年3月31日現在、4789.9ha供用されており、「緑の基本計画」期を通じて2047.8ha供用面積が拡大した。これは、面積の数値上では、1992年における2010年までの新規整備計画面積の約23%にあたる。

都市公園等		整備済面積(ha)	2010年までの 新規整備予定面積(ha)	備考	
自治体別の区別	横浜市	1992年度緑マス 2015年	1070.6 1805.6	1697.5	
	川崎市	1992年度緑マス 2015年	428.0 563.3	1200.1	
	横須賀市	1992年度緑マス 2015年	268.8 511.3	919.6	
	平塚市	1992年度緑マス 2015年	99.6 139.3	223.5	
	鎌倉市	1992年度緑マス 2015年	53.8 101.1	221.0	
	藤沢市	1992年度緑マス 2015年	163.7 203.6	372.8	
	小田原市	1992年度緑マス 2015年	52.0 88.4	236.9	
	茅ヶ崎市	1992年度緑マス 2015年	28.1 71.2	339.45	
	逗子市	1992年度緑マス 2015年	27.0 90.4	229.7	
	相模原市	1992年度緑マス 2015年	109.3 298.0	1198.81	
	三浦市	1992年度緑マス 2015年	26.6 37.2	171.9	
	秦野市	1992年度緑マス 2015年	32.6 104.1	217.2	
	厚木市	1992年度緑マス 2015年	123.8 173.5	246.1	
	大和市	1992年度緑マス 2015年	32.2 70.5	110.5	
	伊勢原市	1992年度緑マス 2015年	27.3 38.7	50.6	
	海老名市	1992年度緑マス 2015年	24.8 61.0	100.01	
	座間市	1992年度緑マス 2015年	22.5 61.6	184.1	
	南足柄市	1992年度緑マス 2015年	4.6 19.4	62.7	
	綾瀬市	1992年度緑マス 2015年	16.1 52.7	163.7	
	葉山町	1992年度緑マス 2015年	31.6 64.3	189.4	
	寒川町	1992年度緑マス 2015年	4.3 18.3	42.1	
	大磯町	1992年度緑マス 2015年	11.3 27.7	121	
	二宮町	1992年度緑マス 2015年	14.8 17.9	53.0	
	中井町	1992年度緑マス 2015年	0.0 18.6	47.2	
	大井町	1992年度緑マス 2015年	0.1 0.5	18.6	
	松田町	1992年度緑マス 2015年	0.4 6.5	11.4	
	山北町	1992年度緑マス 2015年	0.3 4.1	64.52	
	開成町	1992年度緑マス 2015年	0.3 3.2	20.2	
	箱根町	1992年度緑マス 2015年	17.6 19.4	56.3	
	真鶴町	1992年度緑マス 2015年	2.2 2.2	19.7	
	湯河原町	1992年度緑マス 2015年	6.91 17.9	61.8	
	愛川町	1992年度緑マス 2015年	41.13 97.5	330.6	
	清川村	1992年度緑マス 2015年	-	0.0	
	全県	1992年度緑マス	2742.1	8981.8	
		2015年	4789.9		
		実際の拡大面積(ha)		2047.8	

図 4.4-12 「緑の基本計画」期を通じた都市公園等の整備面積の計画と実績

風致地区は、1993 年時点で、全県で 12881.0 ha が指定されていた。また、2010 年までに、新たに 15744.3ha 指定することが計画されていた。現在、風致地区は 15003.3ha 指定されており、「緑の基本計画」期を通じて 2122.3 ha 拡大した。これは、面積の数値上では、1992 年における 2010 年までの新規指定計画面積の約 13%にあたる。

風致地区		指定済面積(ha)	2010年までの 新規指定予定面積(ha)	
自治体別の内訳	横浜市	1992年度緑マス 2013年	3531.0 2944.0	
	川崎市	1992年度緑マス 2013年	284.8 1736.4	
	横須賀市	1992年度緑マス 2013年	1355.7 67.0	
	平塚市	1992年度緑マス 2013年	96.2 375.8	
	鎌倉市	1992年度緑マス 2013年	2185.0 167.8	
	藤沢市	1992年度緑マス 2013年	584.0 0.0	
	小田原市	1992年度緑マス 2013年	312.3 9.3	
	茅ヶ崎市	1992年度緑マス 2013年	- 320.0	
	逗子市	1992年度緑マス 2013年	90.2 0.0	
	相模原市	1992年度緑マス 2013年	- 6337.6	
	三浦市	1992年度緑マス 2013年	938.1 0.0	
	秦野市	1992年度緑マス 2013年	- 43.6	
	厚木市	1992年度緑マス 2013年	- -	
	大和市	1992年度緑マス 2013年	- -	
	伊勢原市	1992年度緑マス 2013年	- -	
	海老名市	1992年度緑マス 2013年	- 56.2	
	座間市	1992年度緑マス 2013年	- -	
	南足柄市	1992年度緑マス 2013年	- -	
	綾瀬市	1992年度緑マス 2013年	- -	
	葉山町	1992年度緑マス 2013年	407.0 406.5	
	寒川町	1992年度緑マス 2013年	- -	
	大磯町	1992年度緑マス 2013年	- 359.5	
	二宮町	1992年度緑マス 2013年	57.9 14.8	
	中井町	1992年度緑マス 2013年	- 130.4	
	大井町	1992年度緑マス 2013年	- -	
	松田町	1992年度緑マス 2013年	- -	
	山北町	1992年度緑マス 2013年	- 289.3	
	開成町	1992年度緑マス 2013年	- -	
	箱根町	1992年度緑マス 2013年	- -	
	真鶴町	1992年度緑マス 2013年	- 539.6	
	湯河原町	1992年度緑マス 2013年	1524.0 2354.0	
	愛川町	1992年度緑マス 2013年	1514.7 0.0	
	清川村	1992年度緑マス 2013年	- -	
	全県	1992年度緑マス	12881.0	15744.3
		2013年	15003.3	
	↓ 実際の拡大面積(ha)		2122.3	

備考
・波線の上下で、棒グラフの長さの意味する値は異なる。
・相模原市の緑マスの指定面積と2010年までの指定予定面積は、合併前の旧自治体の値の合算。
・2013年の指定済面積は、2013年4月1日時点。出典は神奈川県国土かながわのみどり保全課「風致地区の指定状況」
・1992年度緑マスの2010年までの新規指定予定面積の出典は神奈川県緑のマスタープラン(平成4年度)『p.60、159』
・1992年度緑マスの指定済面積は、1999年3月31日時点。出典は神奈川県緑のマスタープラン(平成4年度)『p.34』
<http://www.pref.hiragawa.jp/ajisai/attach/attach/605379.pdf#co=0&act=0>

図 4.4-13 「緑の基本計画」期を通じた風致地区の指定面積の計画と実績

近郊緑地特別保全地区は、1993年の時点で450.2ha指定されていた。2010年までに新たに163.0ha指定することが計画されていた。2014年3月31日現在、近郊緑地特別保全地区は、844.0ha指定されている。「緑の基本計画」期を通じて、393.8ha拡大した。これは、面積の数値上では、1992年における2010年までの新規指定予定面積の約242%にあたる。

近郊緑地特別保全地区		指定済面積(ha)	2010年までの 新規指定予定面積(ha)	備考	
市町村別指定状況	横浜市	1992年度緑マス 2014年	100.0 194.0	0.0	
	川崎市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	横須賀市	1992年度緑マス 2014年	244.0 244.0	0.0	
	平塚市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	鎌倉市	1992年度緑マス 2014年	131.0	-	
	藤沢市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	小田原市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	茅ヶ崎市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	逗子市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	相模原市	1992年度緑マス 2014年	73.0 176.8	95.0	
	三浦市	1992年度緑マス 2014年	65.0	-	
	秦野市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	厚木市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	大和市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	伊勢原市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	海老名市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	座間市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	南足柄市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	綾瀬市	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	葉山町	1992年度緑マス 2014年	33.2 33.2	68.0	
	寒川町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	大磯町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	二宮町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	中井町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	大井町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	松田町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	山北町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	開成町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	箱根町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	真鶴町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	湯河原町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	愛川町	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	清川村	1992年度緑マス 2014年	-	-	
	全県	1992年度緑マス	450.2	163.0	・波線の上下で、棒グラフの長さが意味する値は異なる。 ・相模原市の緑マスの指定面積は、2010年までの指定予定面積は、合併前の旧自治体の値の合算。 ・2014年の指定済面積は、2014年3月31日時点。出典は神奈川県「かながわの緑の未来」近郊緑地保全区域の指定状況 ・1992年度緑マスの指定済面積は、1992年3月31日時点。出典は「神奈川県緑のマスタープラン」平成4年度』p.63 ・2010年度緑マスの指定済面積は、2010年3月31日時点。出典は「神奈川県緑のマスタープラン」平成4年度』p.63 http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/723048.pdf(No.0)参照(日)
		2014年	844.0		
		実際の拡大面積(ha)	393.8		

図 4.4-15 「緑の基本計画」期を通じた近郊緑地特別保全地区の指定面積の計画と実績

歴史的風土保存区域は、1993年の時点で956.0ha指定されていた。2010年までに新たに8.0ha指定することが計画されていた。2015年3月31日現在、989.0ha指定されている。「緑の基本計画」期を通じて、33.0ha指定が拡大した。これは、面積の数値上では、1992年における2010年までの新規指定計画面積の約413%にあたる。

歴史的風土保存区域		指定済面積(ha)	2010年までの 新規指定予定面積(ha)	備考	
歴史的風土保存区域	横浜市 1992年度緑マス 2015年	-	-	備考 ・波線の上で、棒グラフの長さが意味する値は異なる。 ・相模原市の緑マスの指定面積は2010年までの指定予定面積は、合併前の旧自治体の値の合算。 ・2015年の指定済面積は、2015年3月31日時点。出典は都市緑化データベース 歴史的風土保存区域及び歴史的風土特別保存地区指定状況 ・1992年度緑マスの指定済面積は、1992年度3月31日時点。出典は『神奈川県緑のマスタープラン(平成4年度)』p103 ・1992年度緑マスの指定済面積は、1992年度3月31日時点。出典は『神奈川県緑のマスタープラン(平成4年度)』p104 http://www.mlit.go.jp/ard/park/joho/database/yoshiy_04uchi/rekih_fudo/nyo2/shihin/haniko-cq8.htm	
	川崎市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	横須賀市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	平塚市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	鎌倉市 1992年度緑マス 2015年	956.0	8.0		
	藤沢市 1992年度緑マス 2015年	982.2	-		
	小田原市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	茅ヶ崎市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	逗子市 1992年度緑マス 2015年	6.8	-		
	相模原市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	三浦市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	秦野市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	厚木市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	大和市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	伊勢原市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	海老名市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	座間市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	南足柄市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	綾瀬市 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	葉山町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	寒川町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	大磯町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	二宮町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	中井町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	大井町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	松田町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	山北町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	開成町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	箱根町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	真鶴町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	湯河原町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	愛川町 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	清川村 1992年度緑マス 2015年	-	-		
	全県	1992年度緑マス	956.0		8.0
		2015年	989.0		
		実際の拡大面積(ha)	33.0		

図 4.4-16 「緑の基本計画」期を通じた歴史的風土保存区域の指定面積の計画と実績

特別緑地保全地区は、1993年時点で、当時は緑地保全地区という名称であったが、90.3ha 指定されていた。2010年までに、新たに3240.4ha 指定することが計画されていた。2014年3月31日現在、560.6ha 指定されており、「緑の基本計画」期を通じて470.3ha 指定が拡大した。これは、面積の数値上では、1992年における2010年までの新規指定計画面積の約15%にあたる。

特別緑地保全地区		指定済面積(ha)	2010年までの 新規指定予定面積(ha)	備考	
面積拡大率	横浜市	1992年度緑マス 2014年	40.8 311.9	699.2	
	川崎市	1992年度緑マス 2014年	16.5 121.8	322.7	
	横須賀市	1992年度緑マス 2014年	- -	298.0	
	平塚市	1992年度緑マス 2014年	- -	6.1	
	鎌倉市	1992年度緑マス 2014年	- 48.8	171.0	
	藤沢市	1992年度緑マス 2014年	16.0 35.8	66.2	
	小田原市	1992年度緑マス 2014年	- -	58.1	
	茅ヶ崎市	1992年度緑マス 2014年	- 4.9	23.0	
	逗子市	1992年度緑マス 2014年	- -	648.3	
	相模原市	1992年度緑マス 2014年	- 9.9	282.6	
	三浦市	1992年度緑マス 2014年	- -	9.2	
	秦野市	1992年度緑マス 2014年	- -	59.1	
	厚木市	1992年度緑マス 2014年	- 0.2	95.3	
	大和市	1992年度緑マス 2014年	17.0 -	17.0	
	伊勢原市	1992年度緑マス 2014年	- -	-	
	海老名市	1992年度緑マス 2014年	- -	35.3	
	座間市	1992年度緑マス 2014年	- 10.3	26.9	
	南足柄市	1992年度緑マス 2014年	- -	-	
	綾瀬市	1992年度緑マス 2014年	- -	39.3	
	葉山町	1992年度緑マス 2014年	- -	19.0	
	寒川町	1992年度緑マス 2014年	- -	15.0	
	大磯町	1992年度緑マス 2014年	- -	11.4	
	二宮町	1992年度緑マス 2014年	- -	9.0	
	中井町	1992年度緑マス 2014年	- -	-	
	大井町	1992年度緑マス 2014年	- -	42.0	
	松田町	1992年度緑マス 2014年	- -	-	
	山北町	1992年度緑マス 2014年	- -	3.8	
	開成町	1992年度緑マス 2014年	- -	-	
	箱根町	1992年度緑マス 2014年	- -	8.9	
	真鶴町	1992年度緑マス 2014年	- -	79.1	
	湯河原町	1992年度緑マス 2014年	- -	130.1	
	愛川町	1992年度緑マス 2014年	- -	65.8	
	清川村	1992年度緑マス 2014年	- -	-	
	全県	1992年度緑マス	90.3	3240.4	緑地保全地区 1992年度緑マス の指定済面積は、2014年3月31日時点、出典は神奈川県Pかながわのみどりの保全特別緑地保全地区の指定状況 (2014年度) (http://www.pref.fukunaga.jp/uploaded/attachment/72047.pdf)
		2014年	560.6		
			↓ 実際の拡大面積(ha) 470.3		

図 4.4-18 「緑の基本計画」期を通じた特別緑地保全地区の指定面積の計画と実績

このように、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」と、「緑のマスタープラン」期末期における指定・供用済みの施策の面積、そして現在の指定・供用済みの施策の面積の比較を行うと、施策の種類ごとに、計画の達成度に大きな違いが見られることが明らかになった。では、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」だけでなく、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」にも着目すると、どのような特徴が見られるであろうか。

4.4.2.3.2. 施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項

本節ではまず、施策が実際に実施された位置を把握(4.4.2.3.2.1)し、次に、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」について、その即地性を把握(4.4.2.3.2.2)した上で、施策が実際に実施された位置と、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」の、空間的関連性を明らかにする(4.4.2.3.2.3)。

4.4.2.3.2.1. 施策の実施の空間的な変遷の把握

都市公園等は、1992年以前に供用されたものと、1993年以降に供用されたものを分けて図4-19に示す。ほぼ全ての地域において、着実に供用が進展していることがわかる。

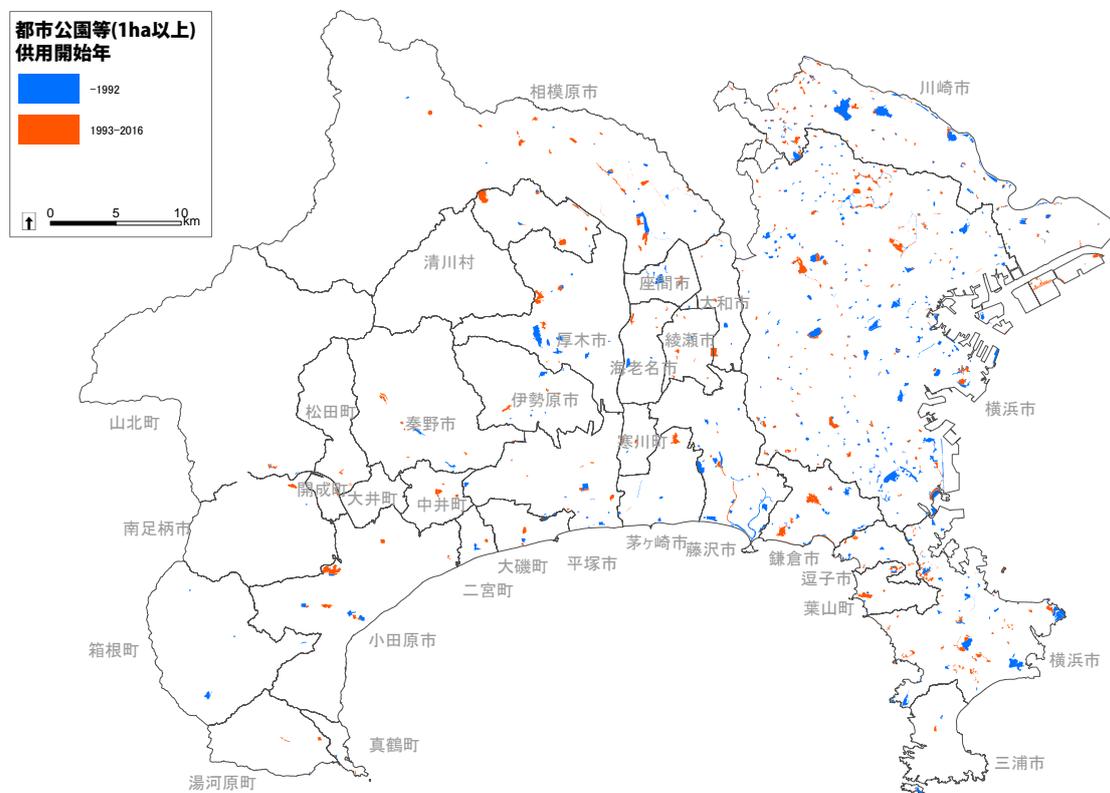


図 4-19 都市公園等の供用の変遷

風致地区は、湯河原町において 1993 年に拡大指定され、小田原市において 1999 年に一部拡大指定されている。

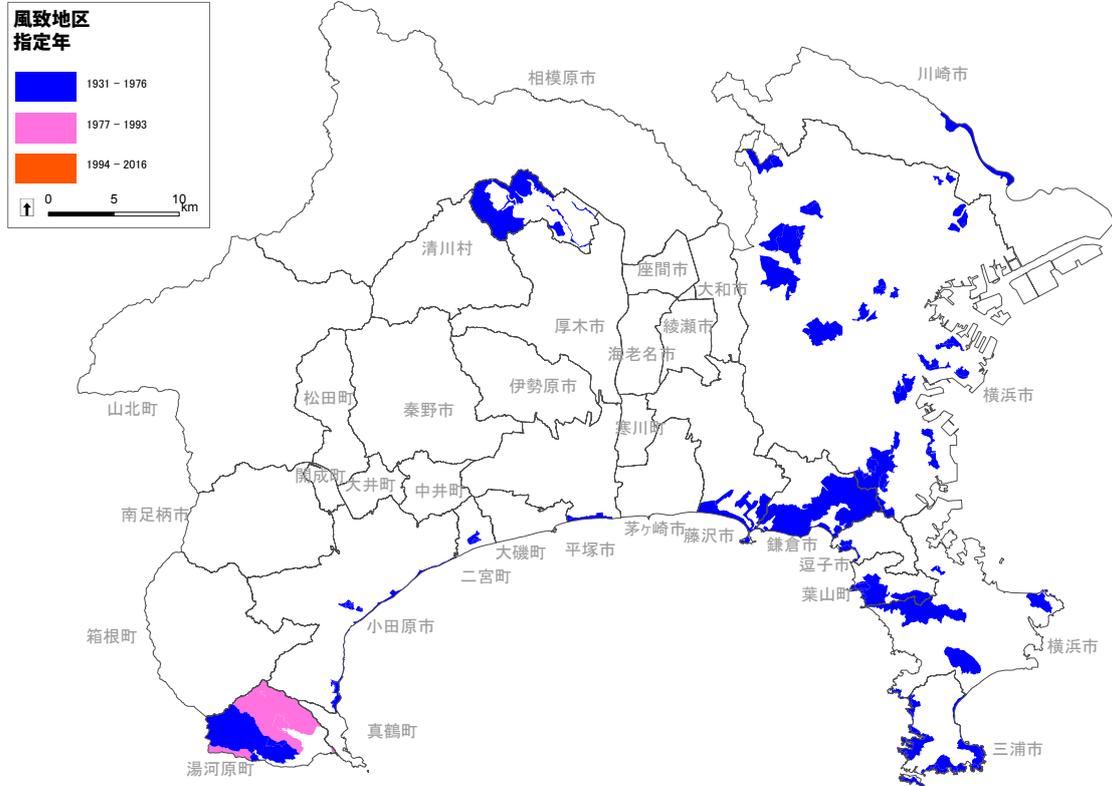


図 4.4-20 風致地区の指定の変遷

近郊緑地保全区域は 2005 年に三浦市の小網代近郊緑地保全区域が新規指定された。また、横浜市と鎌倉市にまたがる円海山・北鎌倉近郊緑地保区域が 2006 年に拡大指定された。(図 4.4-21)。近郊緑地特別保全地区については、1995 年に相模原市の相模原近郊緑地保全区域の相模横山・相模川地区、2010 年に横浜市の円海山近郊緑地保全区域の大丸山地区、2011 年に鎌倉市の円海山北鎌倉近郊緑地保全区域の鎌倉地区、三浦市の小網代近郊緑地保全区域の小網代地区、2012 年に横浜市の円海山近郊保全区域の公田地区が新規指定されている(図 4.4-22)。

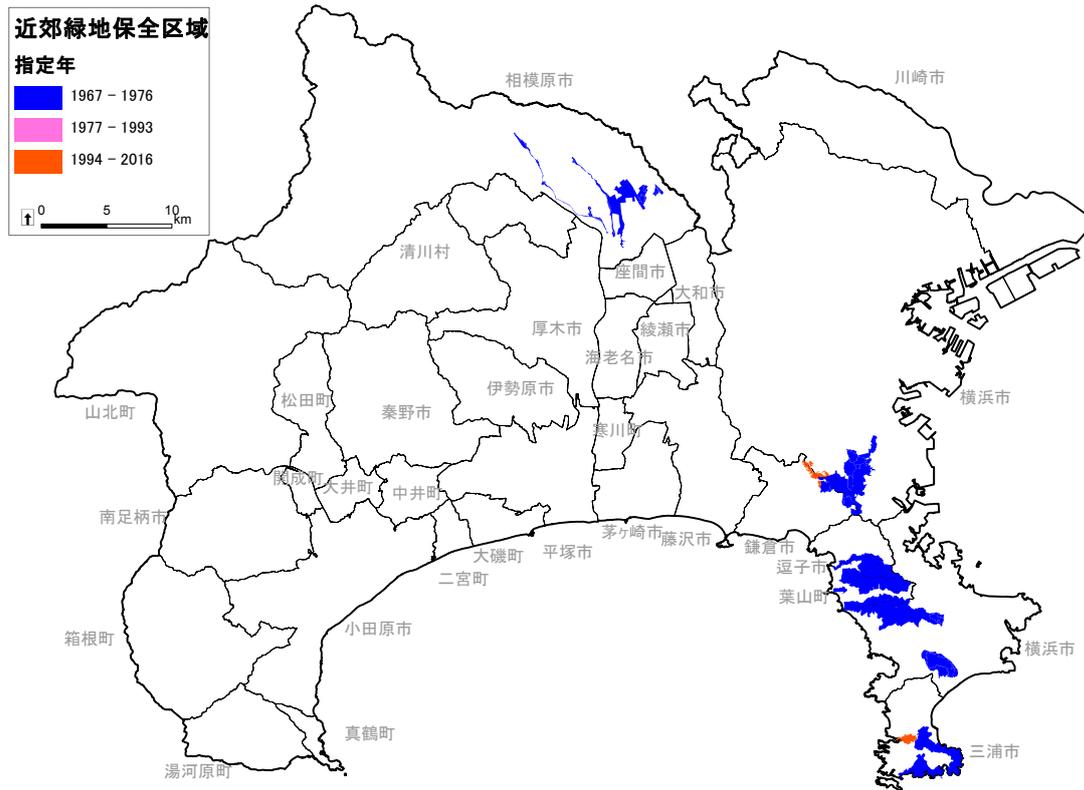


図 4.4-21 近郊緑地保全区域の指定の変遷

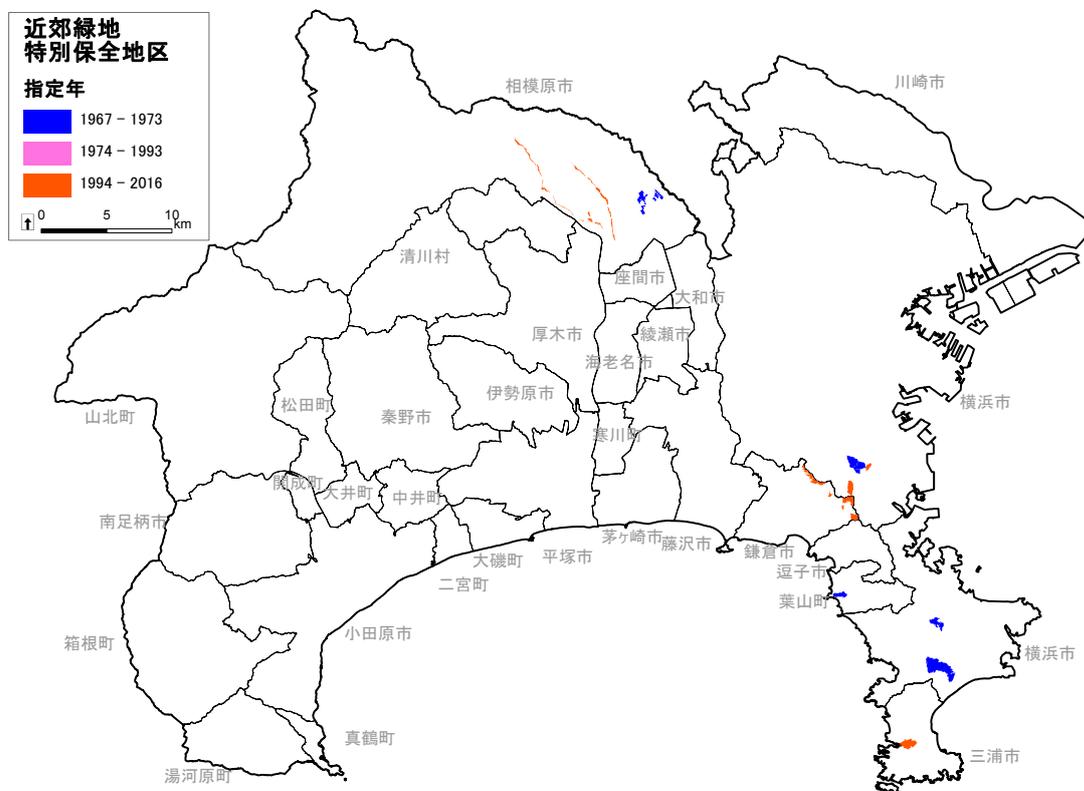


図 4.4-22 近郊緑地特別保全地区の指定の変遷

樹林地保全のための逆線引き(0.1ha以上)は、表 4.4-5 に示す通り、2010 年の第 6 回線引き見直しまでに、計 60 件、合計面積約 173.9ha にわたっており、図 4.4-23 に示すように県内において広く行われてきた。

表 4.4-5 樹林地保全のための逆線引きの概要

線引き見直し	樹林地保全逆線 (0.1ha以上)件数	樹林地保全逆線 (0.1ha以上)面積(ha)	逆線樹林地面積 (ha)
第1回 S52,S54(1977,1979)	0	0	0
第2回 S59(1984)	26	91.1	61.2
第3回 H2,H4(1990,1992)	11	19.4	16.3
第4回 H9(1997)	10	28.1	20.9
第5回 H13,H15(2001,2003)	3	13.7	13.3
第6回 H21,H22(2009,2010)	10	21.6	19.4
計	60	173.9	131.1

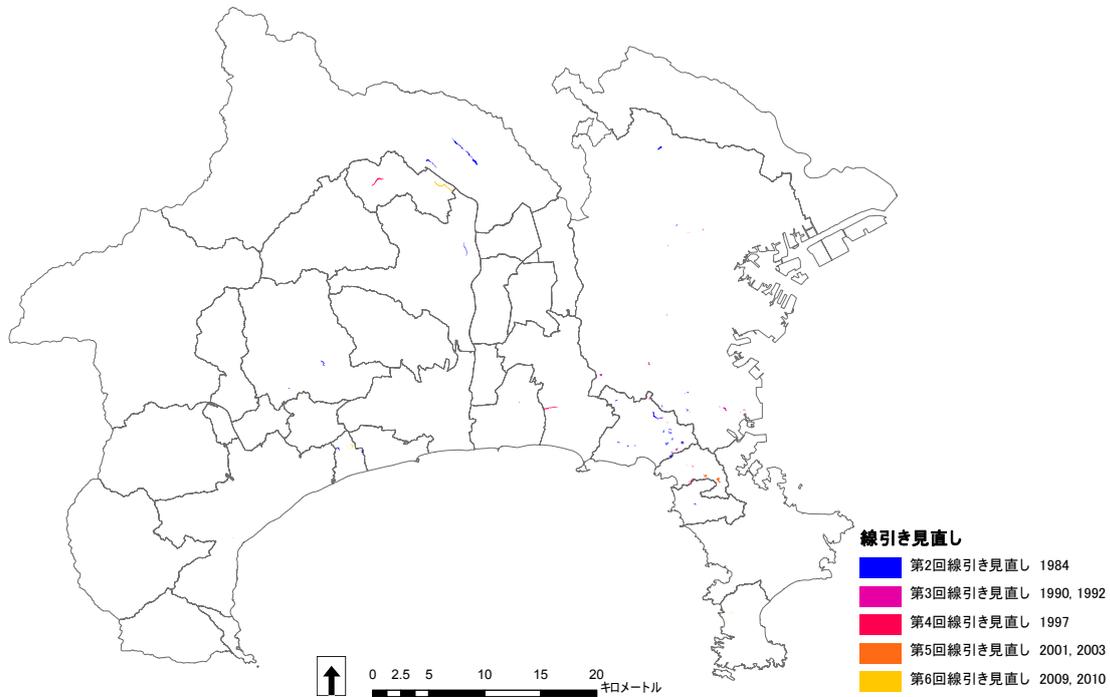


図 4.4-23 樹林地保全のための逆線引きの変遷

特別緑地保全地区については、1994 年以降の「緑の基本計画」期については、都市緑地法改正(2004 年)前後の 2 期に分けて示している。「緑の基本計画」期にその指定実績を増加させていることがわかる。特に、2004 年以降には多くの箇所において指定が進展している(図 4.4-24)。

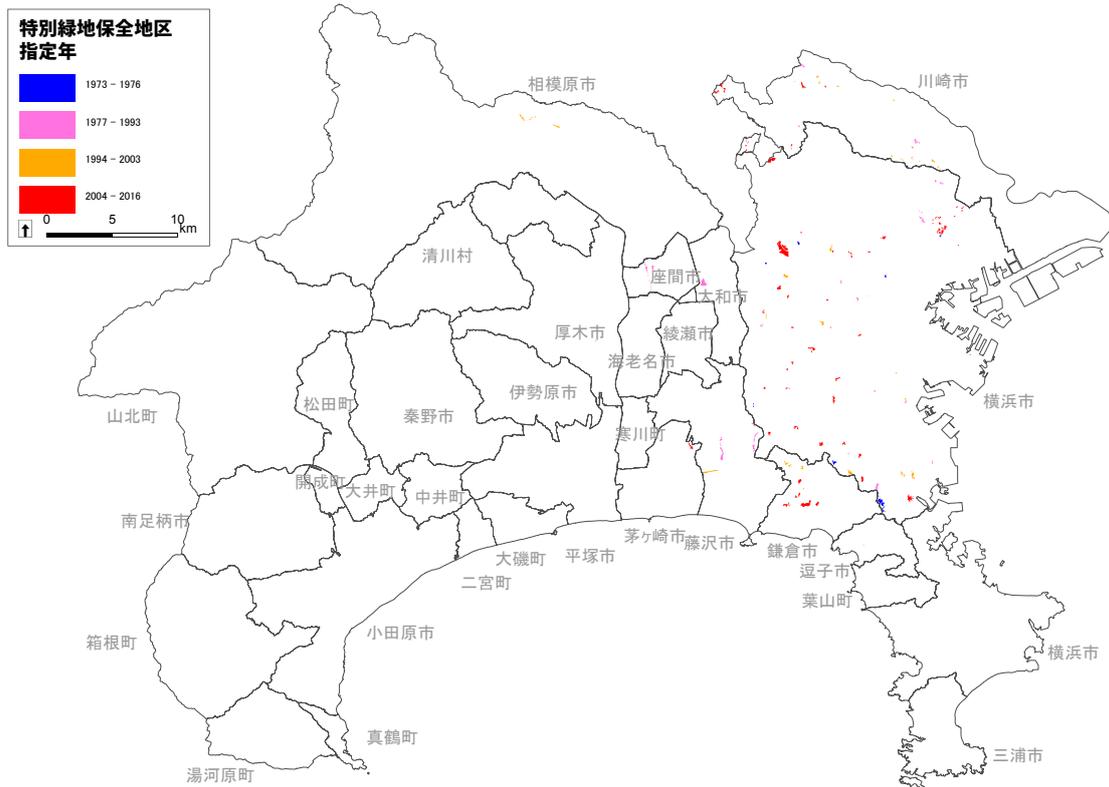


図 4.4-24 特別緑地保全地区の指定の変遷

施策の実施は以上のように、その位置から考察すると、広域において着実な進展が見られた。では、これらの施策の実施の前提となるべき「緑の基本計画」の、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」は、どのような計画内容が示されてきたのであろうか。

4.4.2.3.2.2. 「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」の即地性の把握

本節では、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」について、その計画内容がどの程度の空間的な即地性を持って示されてきたのかを明らかにする。図 4.4-25 は、各種の施策ごとに、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が即地的に明示されていた「緑の基本計画」の計画書の数を示したものである。

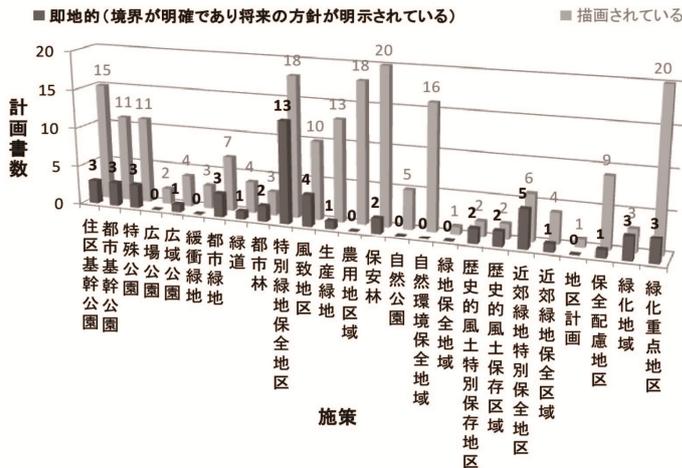


図 4.4-25 「施策の実施の方針」が即地的に示された計画書数

都市公園等としては、比較的多くの計画書で描画されているのが住区基幹公園(15 計画書。以下カッコ内の数字は計画書数を表す)、都市基幹公園(11)、特殊公園(11)であったが、うち即地的に明示されているのはそれぞれ 3 計画書と、比較的少なかった。比較的少ない計画書においてのみ描画されているのは、広場公園(2)、広域公園(4)、緩衝緑地(3)、都市緑地(7)、緑道(4)、都市林(3)であった。

地域制緑地としては、特別緑地保全地区が比較的多くの計画書(18)で描画されており、かつ他の施策と比較しても最も多くの計画書(13)で即地的に示されていた。比較的多くの計画書で描画されている施策として、風致地区(10)、生産緑地(13)、農用地区域(18)、保安林(20)、自然環境地域(16)が挙げられる。風致地区はうち 4 計画書にて即地的に示されていたが、後の四者は、即地的に示されている計画書数はそれぞれ 1、0、2、0 と比較的少なかった。自然公園、緑地保全地域は、描画されている計画書数はそれぞれ 5、1 と比較的少なく、また即地的なものはない。歴史的風土特別保存地区、歴史的風土保存区域、近郊緑地特別保全地区、近郊緑地保全区域は、描画されている計画書数は順に 2、2、6、4 と比較的少ないが、うち前三者については、即地的に明示されている計画書数はそれぞれ 2、2、5 であり、描画されている計画書においては、ほぼ全て即地的に明示されているとも解釈できる。

地区計画は、1 計画書で描画されているのみであった。保全配慮地区は 9 計画書で描画されていたが、即地的なものは 1 計画書であった。緑化地域は、描画されていた計画書数は 3 であったが、うち全てが即地的に示されていた。緑化重点地区は 20 計画書と最も多くの計画書で描画されていたが、即地的なものはうち 3 計画書であった。

以上のように、「緑の基本計画」においては、特別緑地保全地区をはじめとして、多様な施策について、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が即地的に明示されていることが明らかになった。

4.4.2.3.2.3. 「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」と施策の実施の空間的関連性

では、これまでの施策の実施の空間的分布と、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」とを重ね合わせると、どのような特徴が明らかになるであろうか。ここでは、分析の着

眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」として、1992年の「緑のマスタープラン」で即地的に示された各種施策の計画対象地を例にとることとする。両者を空間的に重ね合わせた解析の結果を図4.4-26に示す。

図4.4-26では、施設緑地と地域制緑地のそれぞれについて、①92年から既存、②92年の計画が実現、③92年の計画に位置付けはないが実現、④92年の計画が実現していない、の4種の類型を設定し、その空間的分布の変化を示している。

表4.1-1 類型(再掲)

	類型	1992	現在
施設 緑地	① 92年から既存	供用済	供用済
	② 92年の計画が実現	未供用 計画あり	供用済
	③ 92年の計画に位置付けはないが実現	未供用 計画なし	供用済
	④ 92年の計画が実現していない	未供用 計画あり	未供用
地域 制 緑地	① 92年から既存	指定済	指定済
	② 92年の計画が実現	未指定 計画あり	指定済
	③ 92年の計画に位置付けはないが実現	未指定 計画なし	指定済
	④ 92年の計画が実現していない	未指定 計画あり	未指定

なお、各種の施策については、その規制の強さに基づいてこれを2つにグループ化した。風致地区、近郊緑地保全区域、歴史的風土保存区域を「規制の緩やかな地域制緑地」とし、施設緑地、近郊緑地特別保全地区、歴史的風土特別保存地区、特別緑地保全地区を「施設緑地・現状凍結的な地域制緑地」として示している。図4.4-26のイの一部では「施設緑地と現状凍結的な地域制緑地」をさらに「施設緑地」、「現状凍結的な地域制緑地」とに分けて示した。

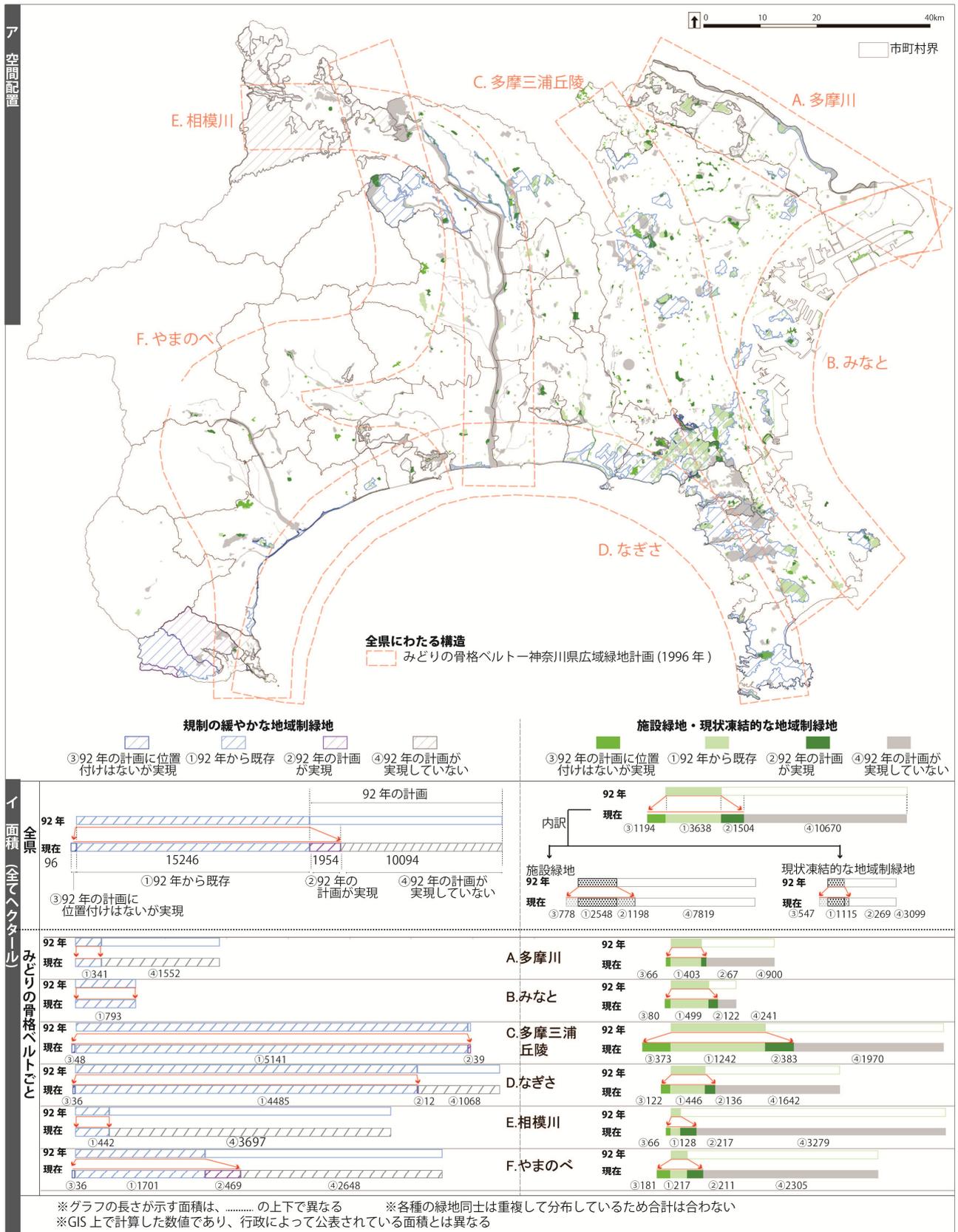


図 4.4-26 「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」と施策の実施の空間的関連性

図 4.4-26 より、「規制の緩やかな地域制緑地」は、「①92 年から既存」が 15246ha、「②92 年の計画が実現」が 1954ha、「③92 年の計画に位置づけはないが実現」が 96ha、「④92 年の計画が実現していない」が 10094ha であった。すなわち、92 年の 15246ha が、現在は 17296ha となり、全県で 2050ha が新たに拡大された。1992 年には、「多摩川」「なぎさ」「相模川」「やまのべ」ベルトで 1000ha 以上の大規模な新規指定が計画されていたが、このうち、「やまのべ」ベルトにおいて 469ha と大規模な拡大が見られた。図 4.4-26 アに示す通り、いずれも、県の南西部の市町においてこれらが拡大したものである。

「施設緑地・現状凍結的な地域制緑地」は、全県で 2700ha 近くが新たに供用または指定され、それぞれのベルトにおいて、100ha 以上新たに供用ないし指定が行われてきた。「施設緑地」と「現状凍結的な地域制緑地」を分けてみると、全県において、「施設緑地」は「②92 年の計画が実現」が 1198ha、「③92 年の計画に位置づけはないが実現」が 778ha であるのに対し、「現状凍結的な地域制緑地」は「②92 年の計画が実現」が 269ha、「③92 年の計画に位置づけはないが実現」が 547ha である。施設緑地は相対的に、計画に位置づけられた緑地の確保のために供用されてきた一方で、現状凍結的な地域制緑地は、機動的な緑地の保全に対処してきた背景が推察される。

4.5. 小結

以上、本章では、階層的緑地計画論としての「緑の基本計画」の広域的分析を行ってきた。その要点として、下記の点を指摘することができる。

神奈川県においては、首都圏スケールから始まり、都道府県スケール、自治体スケールへと緑地計画が次第にブレイクダウンしてきた歴史的経緯の積上げを通じて、段階的に階層的緑地計画論が形成されてきた。「緑のマスタープラン」期(1977 年-1993 年)においては、全県にわたる緑地構造に基づく計画が展開され、県としても自治体からの原案を発展させる形で、独自の施策の方針を定めていた。

「緑の基本計画」期(1994 年-)には、初期には、県による大規模な緑地の施策の方針が位置づけられた。その後、各自治体がそれぞれの行政域における緑地保全を展開してきた中で、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」については、自治体が設定したものが県の広域の計画にも取り入れられ、さらに拡充された一方で、分析の着眼点でいう「ビジョン」については、従来より踏襲されてきた全県にわたる緑の構造が示されている。

自治体の「緑の基本計画」においては、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」については、行政上の単位ごとの枠組み、市町村マスタープランの地域別構想の枠組み、類似した土地利用を有する地域の枠組み、流域に基づく枠組みが見られた。また、ほぼ全ての自治体が、緑化重点地区、保全配慮地区等の、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」を設定している。緑地の機能の多様化については、都市の骨格としての緑や、ビオトープネットワークという、緑地についての構造的な機能がもともと多く扱われていたが、身近な自然環境の保全に関わる機能も近年より扱われるようになっていく。

「緑の基本計画」期を通じた施策展開を広域的に見るために、1992 年の「緑のマスタープラン」における 2010 年までの新規の整備・指定が計画された緑地と、現在までに実際に整備・指定された緑地を比

較すると、まず面積の数値上では、風致地区が 2122.3ha(計画面積の約 13%)、近郊緑地保全区域が 168.2ha(計画面積の約 217%)、近郊緑地特別保全地区が 393.8ha(計画面積の約 242%)、歴史的風土保存区域が 33.0ha(計画面積の約 413%)、歴史的風土当別保存地区が 3.0ha(計画面積の約 2%)、特別緑地保全地区が 470.3ha(計画面積の約 15%)、都市公園等が 2047.8ha(計画面積の約 23%)の、新規の指定、整備が進捗してきた。

空間的に分析すると、「施設緑地・現状凍結的な地域制緑地」が全県で 2700ha 近くが新たに供用または指定され、「みどりの骨格ベルト」のそれぞれにおいて、100ha 以上の緑の確保が達成されてきた。また、1992 年の「緑のマスタープラン」において計画の位置付けがなかった緑地も、全県で 1194ha が新たに供用または指定されており、機動的な緑地の保全が行われてきたことを示している。また、市街化圧力の小さい県の西部においては「規制の緩やかな地域制緑地」が大規模に指定され、地域を一体とした緑の確保が行われてきた。このように、それぞれの地域の状況に対応しながら、全県にわたる「ビジョン」を支える緑地の確保が進展してきたといえる。

第5章 自治体の施策展開における「緑の基本計画」の 計画論

5.1. 本章の概要

本章は、「緑の基本計画」の計画論の実態の具体的な展開を明らかにすることを目的とし、特定の個別の自治体を対象として、「緑の基本計画」に基づく施策展開についての経年的な分析を行うものである。

対象とする自治体は、先進的な緑地保全施策が展開されている、川崎市、横浜市、鎌倉市、逗子市の4自治体とする。

それぞれの自治体について、本研究の分析の着眼点に立脚し、「緑の基本計画」の計画論がどのような展開を見せてきたのかを、時系列に記述した。記述は、それぞれの自治体において下記のデータを収集し、これに基づいて行った。

行政資料： 緑の基本計画

行政刊行物の素案、原案

会議録(緑の基本計画関連審議会、市議会)

行政内部資料

ヒヤリング： 自治体の緑政部局

緑の基本計画関連審議会委員

「緑の基本計画」を策定したコンサルタント

以下、5.2 では川崎市、5.3 では横浜市、5.4 では鎌倉市、5.5 では逗子市について記述する。

5.2. 川崎市

5.2.1. 背景—緑地の減少と施策展開

川崎市は神奈川県北東部に位置し、南東—北西方向に細長い市域を有している。北部は多摩川を境に東京都の大田区、世田谷区、調布市に隣接し、西部は東京都の稲城市、多摩市、町田市に隣接し、南部は神奈川県横浜市に隣接し、東部は東京湾に面している。地形は、北西部は丘陵、北部から東部にかけては沖積低地、さらに臨海部に埋立地が広がっている。

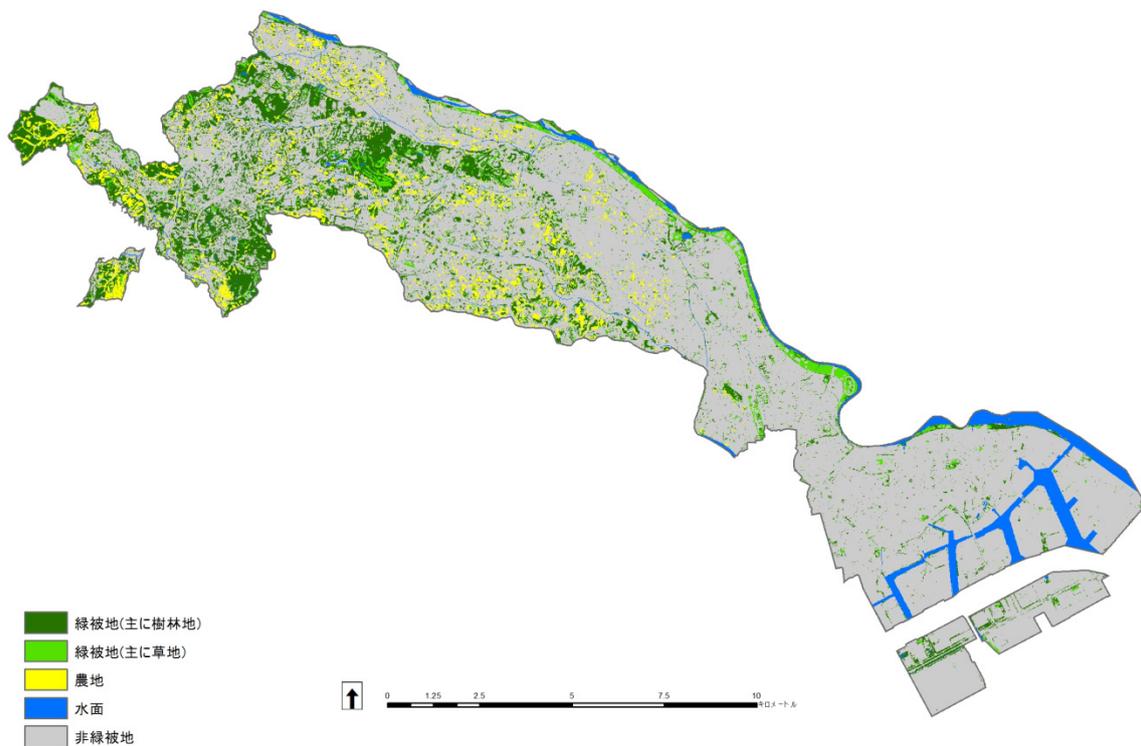


図 5.2-1 川崎市における緑地現況(2005年)(国土交通省都市・地域整備局, 2007)より作成

都心部に近い川崎市においては、私鉄沿線の大規模開発に端を発する宅地化によって、樹林地と農地の減少が進展してきた。図 5.2-1 は、2005 年時点での、川崎市における緑地現況を示すものである。主に北西部の丘陵部に比較的規模の大きな樹林地や農地が分布し、沖積低地と埋立地においては、比較的小規模な樹林地が分布している。

都市化の圧力の下での緑地の減少に対し、川崎市においてはさまざまな緑地保全の取組が展開されてきた。戦前期には、1934 年に、風致地区が多摩川地区及び日吉台地区に指定された。1936 年には、川崎市の第 1 号の公園として、富士見公園が都市計画決定された。さらに、東京緑地計画に基づき、1941 年には、等々力緑地と生田緑地が都市計画決定された。戦後は、戦災復興土地区画整理事業が実施され、川崎区の多くの公園が設置された。戦後、1970 年には、区域区分

が決定され、市域の約12%が市街化調整区域とされた。1972年には、「緑化大作戦」として、ふるさとの森の造成、街路緑化などの都市環境緑化、また山林及び斜面緑地の保存、独立樹木の保存、市民果樹園の保存、工場緑化協定制度等が推進された。1973年には、「川崎市における自然環境の保全及び回復育成に関する条例」が成立し、「緑地保全協定¹」、保存樹木・樹林の指定、保存生垣の指定などの緑地の保全事業が取り組まれることとなった。1977年には「緑の保全地域²」が創設され、1985年には、「緑化基金」が設立された。また「第2次緑化大作戦」が開始された。1988年には、自然環境保全審議会の「川崎市における斜面緑地の保全手法の在り方」についての答申を受け、「斜面緑地評価」の実施によって斜面緑地の保全の優先度を設定し、斜面緑地の緑地保全施策が推進された。1989年からは「ふれあいの森事業³」が開始された。(川崎市, 1995, 2014d)

以上のような多様な緑地保全施策が展開されてきた川崎市において、「緑の基本計画」は、前身の「緑のマスタープラン」の時代より以下の展開を見せてきた。

5.2.2. 緑のマスタープラン

1976年には、『川崎市 緑のマスタープラン策定のための調査研究報告書』(川崎市環境保全局, 1976)が作成されている。ここでは、斜面緑地 1147ha、公園緑地 299ha、河川緑地 514ha 等、分析の着眼点でいう「緑地の総量」の試算がなされている。一方、神奈川県の方針としては、「散在している緑地について(中略)、全体として30%以上で、50ha以上のまとまりのある区域として確保する」(神奈川県土木部計画課, 1978: 26)ものとされていた。

このような、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」は、1992年の『緑のマスタープラン計画書』(川崎市, 1992)を見てみると、表 5.2-1 に示す通り緑地の確保目標水準として設定されている。

表 5.2-1 緑地の確保目標水準

平成 22 年(20 年後)における緑地面積目標量	市街化区域面積に対する割合	都市計画区域面積に対する割合
	おおむね 3706ha 29%	おおむね 3706ha 26%

(川崎市, 1992 : 15)

一方、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」としては、図 5.2-2 に示す施策の方針図が明示された。ここでは、斜面樹林地について、近郊緑地特別保全地区または緑地保全地区に指定することが示され、さらに、北部丘陵地域の広範な区域において風致地区を指定する方針が示されている。

¹ 緑地保全協定：良好な自然の存する地域。概ね 0.1ha 以上の「山林」、「原野」、「保安林」、「池沼」。現況を変更しようとするときは届出が必要。(固定資産税+都市計画税)×1.1 を助成。

² 緑の保全地域：市民生活の良好な環境の確保に寄与すると認められる豊かな林相、水辺等と一体となった緑地。概ね 0.1ha 以上のまとまりを持った緑地。特定の行為について、あらかじめ市長に届出が必要。(固定資産税+都市計画税)×1.5 を助成。

³ ふれあいの森：土地所有者から借り受け、散策路や休息エリアなど、レクリエーションや自然観察の場として活用するもの。概ね 300 m²以上の樹林地。借地料を支給、または固定資産税及び都市計画税を免除。上記補注 1,2,3 いずれも(川崎市, 2014d : 90)より



図 5.2-2 1992 年緑のマスタープランにおける施策の方針図(川崎市, 1992)

そして、図 5.2-3 に示すブロック割りが示されており、「A 臨海緑化地域」、「B 生活環境改善地域」「C 生活環境整備地域」「D 生活環境保全地域」という「エリアに区分された領域」が設定されている。



図 5.2-3 1992 年緑のマスタープランにおけるブロック割図(川崎市, 1992 : 6)

5.2.3. 緑の基本計画(1995 年)

1995 年には、2010 年を目標年次とする『一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の 30 プラン』(川崎市, 1995)が策定された。市域面積の 30%に相当する緑の確保を目指すこととされ、その 30%の内訳としては、樹林地や公園緑地などのまとまりのある緑を制度的に担保することを基本に、街路樹や公共施設の緑、住宅地や工場など私有地の緑、更に、河川敷や水面など総合的に推進していくとされていた。

表 5.2-2 確保目標

内訳	現況(割合)	確保目標	市域面積に占める割合
樹林地	4.7%	400ha	2.8%
農地	6.2%	500ha	3.4%
公園緑地	3.7%	1000ha	6.9%
緑化地	7.9%	2000ha	13.8%
その他の緑地	4.7%	700ha	4.8%
合計	27.2%	4600ha	31.7%

(川崎市, 1995 : 23, 28)より作成

しかし、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」といえる、この確保目標 30%の内訳のそれぞれの値(表 5.2-2)は、緑地の現況量や確保されている緑地をベースとした目標設定とはなっていないものであったとされている(川崎市, 2007c : 24)。つまり『一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の30プラン』における緑地の確保目標は、「緑のマスタープラン」以来の、緑地の確保目標水準としての市街化区域面積の 30%という標準に強く規定されたものであった。

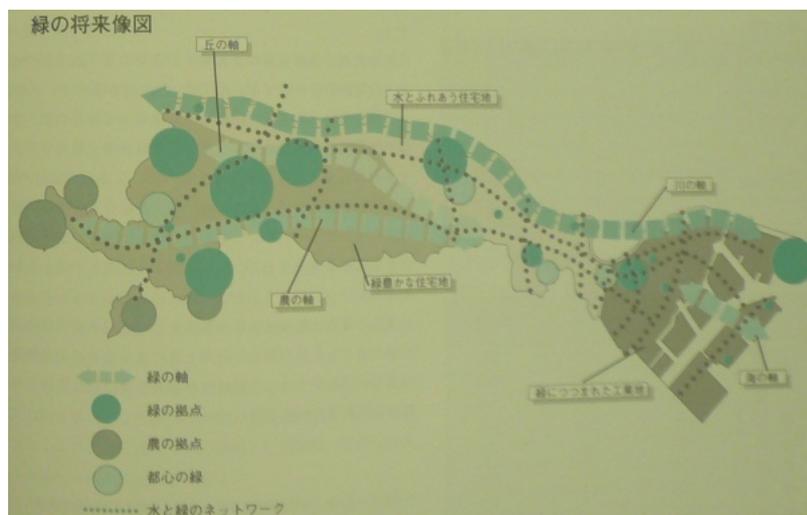


図 5.2-4 緑の将来像図(川崎市, 1995 : 27)

また、「緑の将来像図」が示され、ダイアグラムとして、「緑の軸」、「緑の拠点」、「農の拠点」、「都心の緑」、「水と緑のネットワーク」が示されている。ただし、この「緑の基本計画」については、後年、「どこで何をやるのか全然わからない」(川崎市, 2007c : 43)とも評価されている。

実際の施策展開においては、協定地や指定地に係わらず買取請求が相続時に集中し、財源の不足から対応することができずに、緑地が開発されるケースが存在していた(渡辺, 1998 : 47)。しかしながら、緑地が開発されるケースについては、当時は個々のケースに応じて任意に対応していた(川崎市環境局緑政部緑政課, 2001 : 41)とされている。このような状況に対し、より具体的な保全の指針が必要とされていた。

5.2.4. 緑地総合評価

以上のような状況において、2002年に、北部丘陵の緑地を対象とした「緑地総合評価」が行われた(川崎市環境保全審議会緑と公園部会, 2002)。「緑地総合評価」とは、北部丘陵部に存立す

る 1000 m² 以上の緑地を、緑地の評価に基づいてAランク、Bランク、Cランクの三段階にランク付けするものである。下記の表 5.2-3 に、「緑地総合評価」における評価項目と、その評価項目が、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」のいずれに対応するものであるといえるのかを整理したものを示す。

表 5.2-3 緑地総合評価の評価軸

大項目	中項目	小項目	配点	形質	位置	総量
自然的条件	植生	植生の状況	樹林 5・草地 2			
		生育の状況	良 2・不良 0			
	規模	緑地のまとまり	0.3ha 以上 3・未満 1			
	地形	多様性(崖線、谷戸、湧水等)があるか	ある 2・ない 0			
		傾斜度	30度以上 1・未満 0			
	土地利用	河川、農地との一体性・ネットワーク性があるか	ある 2・ない 0			
動植物情報	希少種などの存在があるか	「水と緑の生態系現況調査」が終了次第、評価に反映				
社会的条件	歴史・文化	歴史的文化財との一体性があるか	ある 1・ない 0			
		旧街道が通っているか	ある 1・ない 0			
	眺望・景観	鉄道駅等からの眺望	見える 1・見えない 0			
		主要道路からの眺望	見える 1・見えない 0			
レクリエーション	遊歩道・散歩道が通っているか	ある 1・ない 0				
		都市公園等と連続性があるか	ある 1・ない 0			
計画条件	上位計画	計画の位置付けの有無	ある 1・ない 0			
	市民要望	緑の保全地域申出等	ある 1・ない 0			
	市民活動	活動団体の有無	ある 1・ない 0			

(川崎市環境保全審議会緑と公園部会, 2002 : 7)より作成

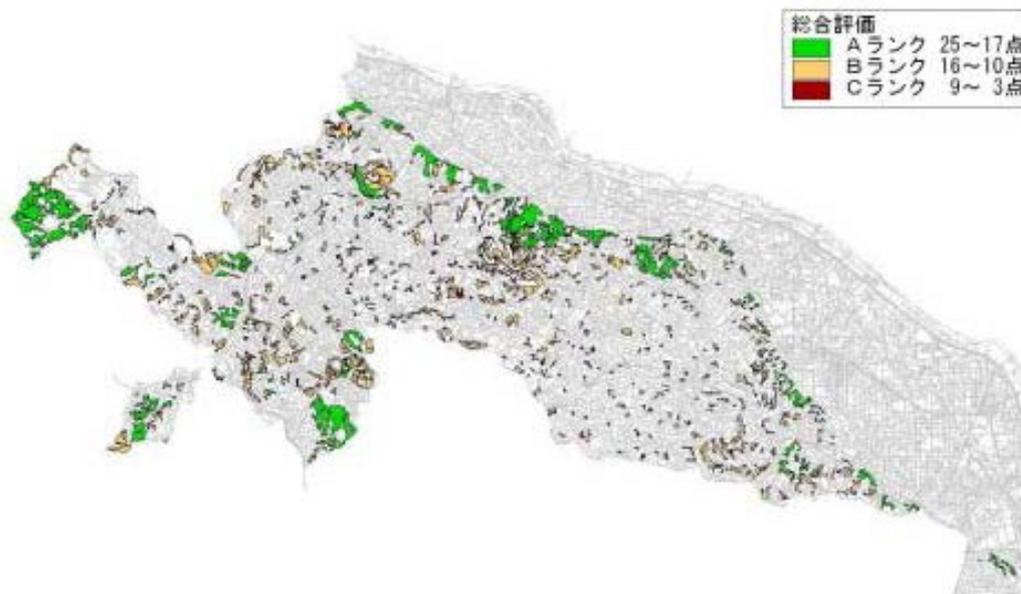


図 5.2-5 緑地総合評価 (川崎市環境保全審議会緑と公園部会, 2002 : 14)

以上の通り、特に、分析の着眼点でいう「緑地の形質」と「緑地の位置」についての緑地の機

⁴ 1000 m²以上の樹林地が対象とされたのは、自治体が手を打てるぎりぎりの制度の活用を検討した場合に、最低基準が 1000 m²であったためであった(川崎市, 2014a)とされている。

能に基づいた評価が行われている。具体的な「緑地総合評価」の評価軸を見てみると、緑地の機能が、多様かつきめ細かく設定されている。たとえば、「傾斜度 30 度以上/未満」という評価軸は、「あくまでも斜面緑地として、多摩川崖線軸や多摩丘陵軸に存在する斜面緑地の評価をするということで、30 度以上の斜面傾斜度について評価をしてきた」(川崎市, 2014c)のものであり、「川崎市は 30 度以上の山がほとんどでという話の議論があったのかと思います。残っているのは、全て北側斜面で南側は全部開発されていて、どこを守るんだという中で、多摩川崖線を守り川崎市の骨格をしっかりとしていくのが大切だという形で、そこを開発させないためにわざと点数を高く」(川崎市, 2014b)したとされている。なお、多摩川崖線軸は、1992 年の『緑のマスタープラン計画書』においては、「たまのよこやまベルト」、1995 年の『一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の 30 プラン』においては、「丘の軸」として位置づけられてきた。つまり、その名称は変わりつつも、一貫して、多摩川崖線の緑地の保全が重視されてきたのであり、崖線の保全という計画的な意図が、「緑地総合評価」においても、評価軸の設定の際に重みづけとして反映されたといえる。さらに、鉄道駅、主要道路からの眺望が重視されたのは、南武線、小田急多摩線からの車窓から見える緑地を重視したためであった(川崎市, 2014a)。また、植生に関しては、開発が盛んな状況下で、針葉樹林も混交林も、とにかく樹林地であれば、草地は除いてとにかく保全する(川崎市, 2014a)という視点であった。

以上のような、緑地の機能に基づいた評価軸に加えて、さらに「緑地総合評価」の評価軸の「緑の保全地域申出等」、「活動団体の有無」については、市民の意図や市民活動が直接的に評価軸に採り入れられているものと見ることができる。市民との協働の視点が、具体的な評価を通じて即地的な施策展開へと帰着している。

上記の評価軸に基づいてそれぞれの緑地が評価され、点数に応じて緑地のランク付けがなされた。25 点から 17 点が A ランク、16 点から 10 点が B ランク、9 点から 3 点が C ランクである。この点数配分については、当時、明確な根拠は存在せず、とにかく、樹林地の減少を食い止めようというものであった(川崎市, 2014a)とされているものの、これらのランク付けに対応させる形で、施策展開の方針が定められた。つまり、特別緑地保全地は A ランク、緑の保全地域は B、C ランク、緑地保全協定は A、B、C ランクの緑地を対象として実施するという方針が定められたのである。また、「緑地総合評価」の対象となった北部丘陵に対しては、保全配慮地区が設定された。つまり、当該地域が、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」としての明確な位置付けを獲得するに至ったといえる。

5.2.5. 「緑の基本計画」の改定

2008 年には、「緑の基本計画」が抜本的に改定され、『川崎市緑の基本計画』(川崎市, 2008a) が策定された。計画期間は 2008 年度から 2017 年度までのおおむね 10 年間とされている。

図 5.2-6 に示す通り、緑の将来像として、「みどり軸」として「多摩丘陵軸」(まとまりのある樹林地と農地の保全)、「多摩川崖線軸」(崖線の緑のつながりの保全)、「多摩川軸」(多摩川の保全と活用)、「東京湾軸」(臨海部と自然環境の保全と緑の創出)が、また「みどりの副軸」とし

て「河川」が、「みどり拠点」として「緑の拠点」、「緑と農の3大拠点」、「農と緑のふれあい拠点」、「緑の都市拠点(緑化推進重点地区及び候補地)」が示された(川崎市, 2008a : 41)。

このうち、多摩丘陵軸は、「国土交通省の方からも、首都圏の大切な環境資源ということで、川崎市としてもそこを狙っている」(川崎市, 2006b : 15)とされ、多摩川水系と鶴見川水系の分水嶺以西が対象となっており、流域に基づいた設定となっている。

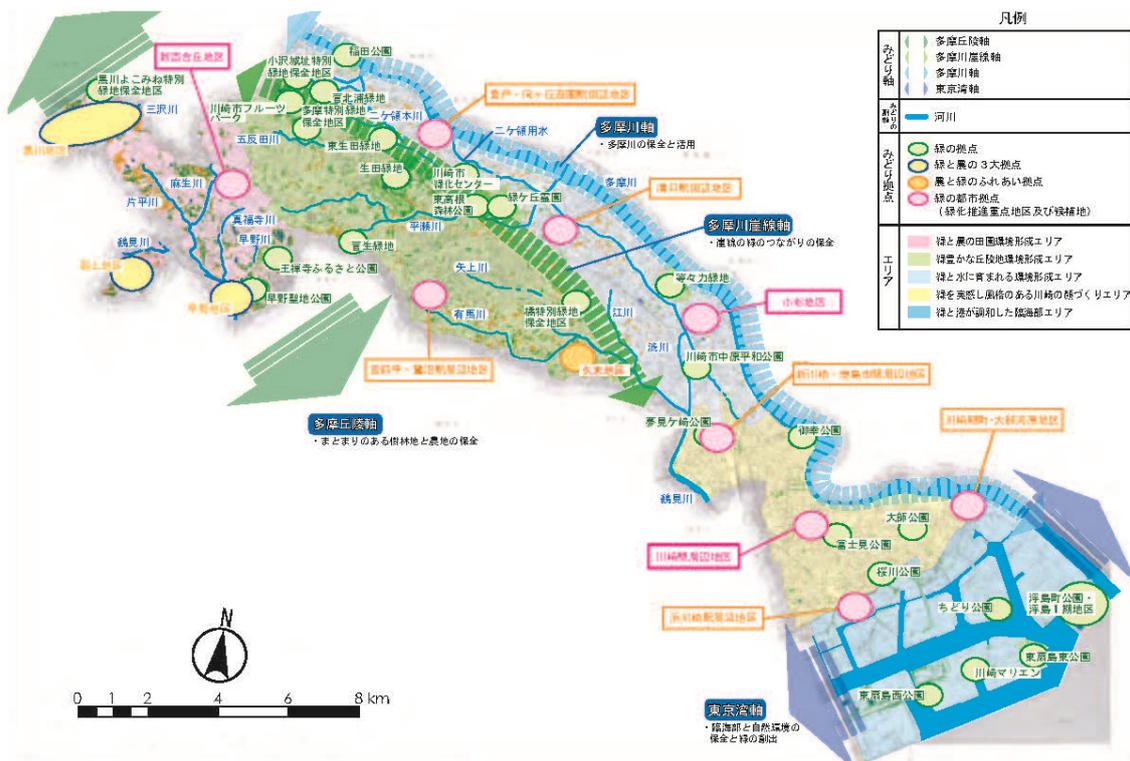


図 5.2-6 緑の将来像図(川崎市, 2008a : 41)

施策展開によって10年後に想定される緑の量として、「行政が主体的に取り組む緑のインフラの保全と創出」、「市民・事業者等が主体的に取り組む地域緑化の促進」、「水辺地空間の維持」により、約4400haの緑を保全、創出、育成することで、施策展開による緑の総量が市域面積の30%に相当する(川崎市, 2008a : 103)という方針が示された。

そして、図 5.2-7 に示す通り、「緑の将来像の実現に向けた施策の方針図」が定められ、「(1)行政が主体的に取り組む緑のインフラの保全と創出」については、「公園緑地等の整備」、「緑地の保全」、「農地等の保全」、「街路樹の保全」が示され、「(2)市民・事業者等が主体的に取り組む地域緑化の推進」については、「緑化推進重点地区」、「緑の拠点を中心とした地域緑化の促進」、「みどり軸における地域緑化の促進」、「河川に沿った地域緑化の促進」、「事業所を中心とした緑化の推進」が示されている(川崎市, 2008a : 102)。

表 5.2-4 行政が主体的に取り組む緑のインフラの保全と創出

緑のインフラの保全と創出の主な取り組み		現況 2006年	目標 272ha
緑地保全	斜面緑地総合評価に基づく緑地の保全に努めます。 ・特別緑地保全地区 ・緑の保全地域 ・保安林 ・緑地保全協定 ・ふれあいの森 ・保存樹林	182ha	272ha (90ha 増加)

(川崎市, 2008a : 104)

ここで、1995年の『一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の30プラン』においては、樹林地について、400haの確保が目指されていた。一方で、『川崎市緑の基本計画』では、樹林地について272haの確保が目指されている。この変化の背景として、1995年の『一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の30プラン』の策定以降施策の実施が進展した一方で、緑地の減少もはやり進展しているという状況であったため、2010年に緑地を30%にするという1995年の『一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の30プラン』の目標値から、実際に現存する樹林地の総量はさらに乖離していくものと想定されていた(川崎市, 2006a : 13)ことが挙げられる。この点については、現況の樹林地に対して、これを全て保全するという事は川崎市ではあり得ないことであるにもかかわらず、従来の「緑の基本計画」では、逆に期待感を持たせて明記してしまっていたため、新しい緑の基本計画ではこのような明記を行わないという方向性で改定が行われた(川崎市, 2007a : 29)とされている。実施できる施策に依拠し、施策の財政的な裏付けについては3年ごとの実施計画によって新総合計画の進行にあわせていくこととされた(川崎市, 2007b : 7)。

一方、「(2)市民・事業者等が主体的に取り組む地域緑化の推進」については、「確保目標といいますが、何ヘクタールというような数値を挙げて確保目標を定めて行くのが一般的ではありませんが、今回の緑の基本計画においては、協働という目には見えにくい数値を確保目標の中に掲げて、それが全体の確保目標を支えていくような形にしていきたい」(川崎市, 2007a : 8)とされていた。

さらに、区別の方針については、区別の目標値を明示することが議論された。しかし、「緑地保全関係とか農地の関係というのは、地権者のいろいろな話がございまして。そういう中で、交渉にあたっての時間的なずれとかいろいろあったり、さらに包括的に市域全体としてAランク、Bランク、Cランクという評価をしている部分もございまして、なまじっかエリアごとに目標を決めてしまいますと身動きがとれなくなる部分もあるかなど。弾力的に遊撃隊的な形で緑地保全は持っていないとまずい部分もございまして、あくまでもエリアについては方向性という形をお示しをしながら、施策の確保目標については全体的にやらせていただいた方が、私どもとしては推進しやすい」(川崎市, 2006c : 40)とされ、緑地保全をはじめ公園整備、農地保全、緑化推進などの個人の財産を対象とした施策が多いことから、その対象地を区別に示すことは非常に難しいとされ、区別の確保目標ではなく、市全体での確保目標を示すこととされた(川崎市, 2007c : 24)。

また、保全配慮地区における樹林地の保全の方針については、先述した2002年に行われた「緑地総合評価」が採り入れられ、特別緑地保全地はAランク、緑の保全地域はB、Cランク、緑地保全協定はA、B、Cランクの緑地を対象として実施する方針が示されている。

さらに、10のリーディング事業が位置づけられた。リーディング事業には、力のある事業で、「緑の基本計画」策定時点で裏付けのある事業が選定された(川崎市, 2007d: 23)とされている。そして、2008年度から2010年度にかけての「第1期緑の実施計画」、2011年度から2013年度にかけての「第2期緑の実施計画」、2014年度から2015年度にかけての「第3期緑の実施計画」が策定され、施策の実施が行われてきている。

5.2.6. 緑地総合評価の見直し

2014年には、「緑地総合評価」の見直しが行われた(川崎市環境審議会, 2014)。見直しの視点としては、「環境保全の観点からの評価の充実」、「より地域らしさのある、身近な景観形成に資する緑地の評価の充実」「急傾斜地の緑地保全と防災・安全側との両立」「緑との関わりを通じた地域コミュニティの活性化に寄与する緑地の評価」「その他の運用上の課題への対応」が設定された。表 5.2-5 に、2014年の「緑地総合評価」における評価項目と、その評価項目が、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」のいずれに対応するものであると見えるのかを整理したものを示す。

表 5.2-5 緑地総合評価の評価軸

大項目	中項目	小項目	配点	形質	位置	総量
自然的条件	植生	①主たる植生の状況	6: 主たる植生が落葉広葉樹林または常緑広葉樹林 4: 主たる植生がその他の樹林 3: 主たる植生が竹林 2: 樹林回復地(草地等)			
		②生育の状況	2: 良好、普通 0: 悪い、草地等			
	規模	③緑地のまとまり	3: 市街化調整区域 0.3ha 以上/市街化区域 0.1ha 以上 1: 市街化調整区域 0.3ha 未満			
	地形	④多様性	3: 谷戸・湧水 2: 崖線等 0: ない			
	ネットワーク	⑤河川、農地との一体性・ネットワーク性があるか	2: ある 0: ない			
社会的条件	歴史・文化・景観	⑥歴史・文化資源との一体性及び農のある風景の保全	1: 歴史的文化的財と一体性がある または旧街道が通っているもしくは黒川・岡上・早野地区の「農のある風景」を形成する緑地である 0: いずれにも該当しない			
	眺望	⑦鉄道駅等、主要道路からの眺望	1: 鉄道駅等、主要道路のいずれかからの眺望がある 0: ない			
		⑧学校・病院・高齢者施設からの眺望	2: 敷地内または近接地にある 1: 近傍(250m 以内)にある 0: ない			
	レクリエーション	⑨遊歩道・散歩道が通っているか	1: 通っている 0: 通っていない			
⑩都市公園等と連続性があるか		1: ある 0: ない				
市民協働	市民要望	⑪緑の保全地域申出等	1: ある 0: ない			
	市民活動	⑫活動の容易性	1: 平均傾斜度 15 度未満 0: 平均傾斜度 15 度以上			
		⑬アクセス性	1: 接道している 0: 接道していない			

(川崎市環境審議会, 2014 : 15)より作成

2002年の「緑地総合評価」からは、具体的に次の変化があった。

大きな変化の一つは、身近なコミュニティの扱いである。「居住環境全体をよくしていくため、人が集まる場所に残る緑地は小規模であっても価値が高いものとして評価」(川崎市, 2013a: 1)するために、市街化区域の緑地が加点されることになり、また、「多摩川の沖積低地からは見ることのできない樹林地、つまり、従来の評価指標では景観という意味での評価点が加点されない樹林地の重要性が課題として挙げられ、小学校や中学校など身近なコミュ

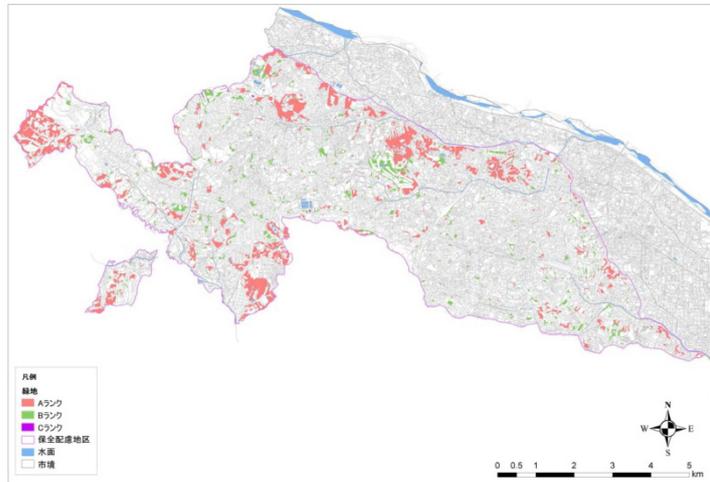


図 5.2-8 見直された緑地総合評価の評価結果

(川崎市環境審議会, 2014 : 27)

ニティから見える緑地の重要性が認識された」(川崎市, 2014a)。一方で、2002年には崖線の樹林地を高く評価するために設定されていた「傾斜 30 度以上」という評価軸は外されている。つまり、「今までは多摩川の崖線軸とか丘陵軸を中心に施策を進めておりましたが、逆に市街地の学校に近接するような緑地保全の評価がされていくことにな」(川崎市, 2014a)つたのである。

さらに、市民活動の活動の容易性の観点から、平均 15 度未満の緑地が高く評価されるようになった(川崎市, 2014c)。これは、「市民の皆様により保全管理活動が行われている特別緑地保全地区の平均傾斜度を調査したところ (対象 24 地区)、平均 15.3 度」(川崎市, 2013b)であったためとされている。市民活動のしやすさについては、さらに「アクセス性」として、緑地が接道しているかどうかという視点が加えられた。このように、市民の協働という側面が評価軸に占める比率が拡大した。なお、「活動団体の有無」がなくなっているのは、「実は市民活動団体が入るのは、どちらかという川崎市が保全をして公有地化したところに入ってくるので、結局後づけになってしまう」(川崎市, 2014b)ためであった。

なお、2002年の「緑地総合評価」の評価軸にみられた「上位計画への位置付けの有無」がなくなっているが、これは緑地総合評価を行う領域が緑の基本計画において保全配慮地区とされ、評価点が全ての緑地に等しくかかることとなってしまったため撤廃された(川崎市, 2014a)ものである。

以上のように、分析の着眼点でいう「緑地の形質」と「緑地の位置」に係る緑地のどのような機能を重視するのかということを変化させることで、緑地の評価結果が、社会的ニーズに対応する形で変化してきた。施策の実施状況として、特に A ランクの樹林地において、特別緑地保全地区の指定面積が2002年の27.8haから2012年の83.9haへと増加していることを指摘しておく。

5.2.7. 「緑の基本計画」の改定

2014年度から2017年度にかけて、「緑の基本計画」の改定作業が行われている。改定においては、市民との協働が重要なテーマとされており、2012年には市民アンケート、2014年には活動団体アンケート、2015年にはインターネットによる意見募集が行われ、さらに2015年には、市民が参加するワークショップによって市民意見の収集が行われ、さらに、インターネットによるチラシによる意見募集、活動団体等との意見交換会、ヒヤリングが行われた(川崎市, 2015)。また、緑地のマネジメントの担い手について、現況の緑地との位置関係に基づいた分析が示されている(図 5.2-9)。先述の「緑地総合評価」においては、緑地単体における市民活動の容易性が評価されていたが、今回の改定においては、緑地のみならず、緑地を内包するコミュニティそのものが、市民協働を前提として、計画の検討の対象となっているということが出来る。



図 5.2-9 緑の基本計画改定検討段階におけるコミュニティの性質の評価(川崎市, 2015)

5.2.8. 川崎市における「緑の基本計画」の計画論

以上述べてきた川崎市における「緑の基本計画」の計画論の展開を、本研究の分析の着眼点を用いて整理しよう(図 5.2-10、図 5.2-11)。

川崎市においては、『緑のマスタープラン計画書』以来、多摩川の崖線に分布する緑地をはじめとする骨格的な緑地を保全するという、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の形質に関する事項」、「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」が設定され、これらは1995年の『一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の30プラン』、そして2008年の『川崎市緑の基本計画』へと引

き継がれてきた。

一方、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」については、緑地の確保目標として、1995年の『一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の30プラン』において、「緑のマスタープラン」の標準に基づき、市域の30%の緑地を確保するという確保目標が定められていたが、この確保目標は、施策の実施の見通しの下で設定されたものではなかった。一方、2008年に改定された『川崎市緑の基本計画』においては、市が主体となる施策と、協働による施策が設定され、市が主体となる施策については、実施の見通しのつく施策展開の今後の実施量を想定し、この想定に基づいて、緑地の確保目標が設定されている。つまり、『川崎市緑の基本計画』の確保目標は、「総量」に関する計画内容であるが、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」といえるものであり、特に、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」であるということが出来る。しかも、施策実施の見通しの上に設定されていることから、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラムのうち施策の総量に関する事項」から積み上げられたものということが出来る。このように、「確保目標」という語で表現されている計画内容は、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」から、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針としての施策の総量に関する事項」、しかも、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラムのうち施策の総量に関する事項」から積み上げられたものへと、その実体は、「緑の基本計画」期を通じて大きく変化してきた。

さらに、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」に着目すると、斜面緑地が分布している北部丘陵について、2002年の「緑地総合評価」によって、特に、分析の着眼点でいう「緑地の形態」と「緑地の位置」に関する評価軸に基づいて緑地の評価が行われた。ここでは、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」として保持されてきた、多摩川の崖線緑地という骨格的な緑地の保全についての計画意図が、評価軸へと反映された。加えて、市民活動のしやすさについての評価軸が設定されが、このことは、市民の活動という要素の緑地総合評価の評価軸への位置づけを通じて、明示的に「市民の活動の受容」が行われたことを意味している。そして、評点結果に対応させて、特別緑地保全地区等の施策を実施する方針が設定された、つまり、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」が定められたといえる。空間属性を有する「緑地総合評価」の評価結果に対応させて、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」を定めたことで、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」もこれによって規定されたことを意味している。その後、「緑地保全評価」の対象とされた緑地が分布する北部丘陵一体は、保全配慮地区として設定された。このことを通じて、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」が明確に設定された。この、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」を対象として、2014年には、コミュニティスケールの緑地をより重視した新たな評価軸に基づく「緑地総合評価」が行われ、2002年から変化した評価結果に対応し、やはり、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」、「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が変化した。つまり、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」、「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」への影響度という視点に立つと、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑

地の形質に関する事項」や「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」であった多摩川の崖線緑地という骨格的な緑地の保全についての計画意図に対して、「市民の活動の受容」の"影響度"が、相対的に拡大したということである。そして、現在行われている改定においても、緑地のマネジメントの担い手としての人のアクティビティがコミュニティレベルで把握されている。

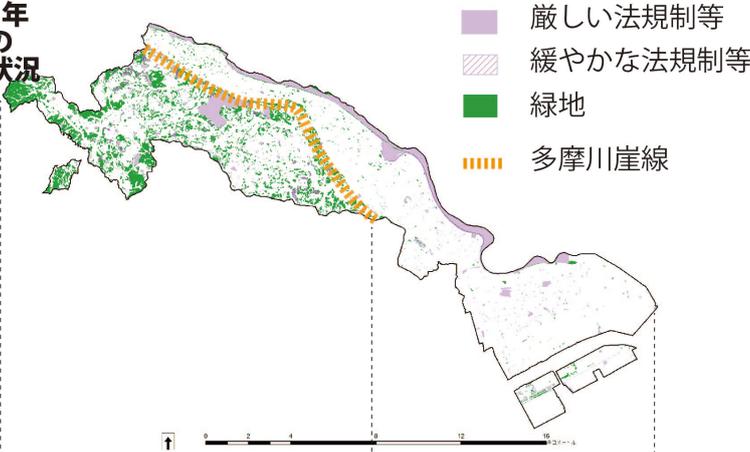
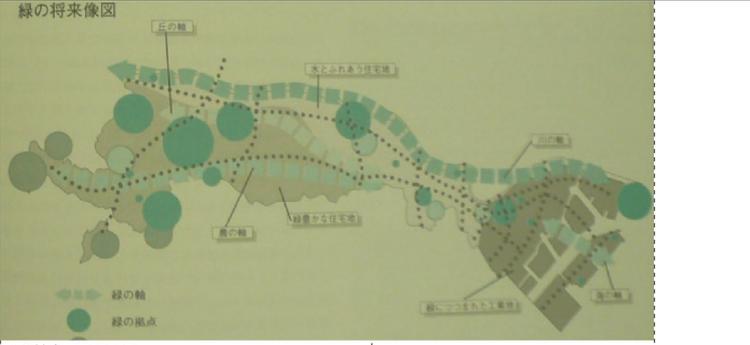
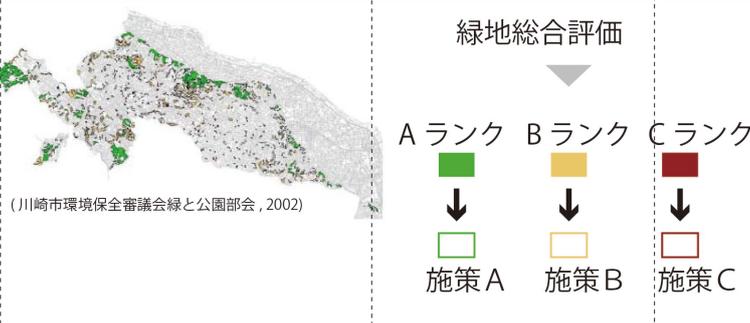
緑の基本計画期 以前の動向	計画内容 大規模な緑地の確保 ▼ 崖線の斜面緑地の保全が懸案	計画論的意味
1992年 までの 確保状況	 <p> 厳しい法規制等 緩やかな法規制等 緑地 多摩川崖線 </p>	
95	 <p>(川崎市, 1995:27)</p>	<p>「ビジョン」の提示</p> <p>「緑地の位置に関する事項」 骨格的な配置方針の明示</p> <p>「緑地の総量に関する事項」</p>
02	 <p>緑地総合評価</p> <p>A ランク B ランク C ランク</p> <p>↓ ↓ ↓</p> <p>施策A 施策B 施策C</p> <p>(川崎市環境保全審議会緑と公園部会, 2002)</p>	<p>機能の機能評価： 斜面緑地の保全が主眼</p> <p>「施策の実施の方針」</p>
08	 <p>保全配慮地区の設定</p>	<p>「特定の地区の領域」の設定</p>

図 5.2-10 川崎市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その1

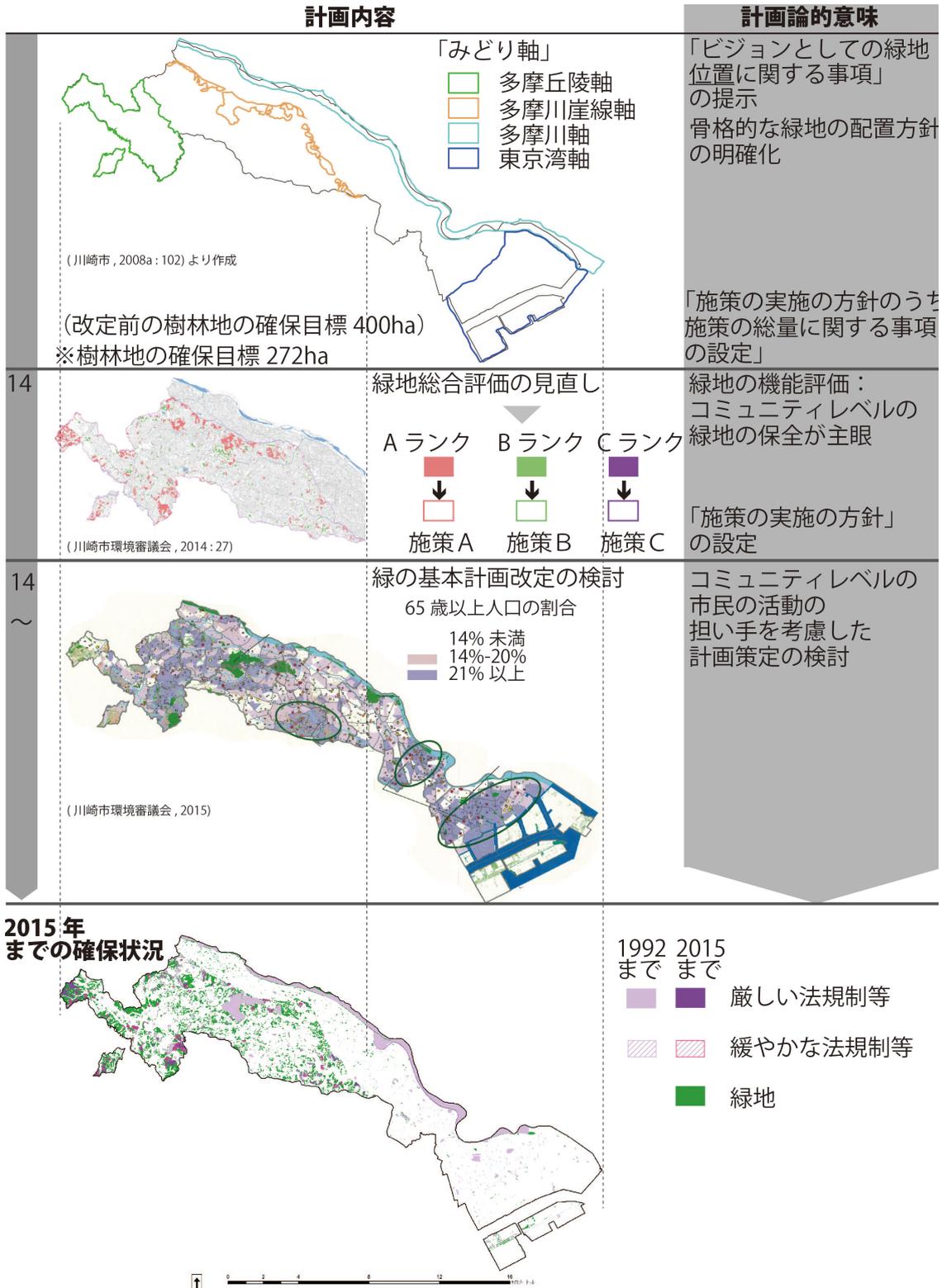


図 5.2-11 川崎市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その2

5.3. 横浜市

5.3.1. 背景—緑地の減少とこれに対する施策の実施

神奈川県横浜市は、神奈川県の東部に位置し、北部で神奈川県川崎市と、西部で東京都町田市、神奈川県大和市、藤沢市と、南部で鎌倉市、逗子市、横須賀市と接しており、東部は東京湾に面している。地形的特徴としては、西部の丘陵地帯から、東から南方向に大小の河川が流れ出しており、河川周辺には沖積低地が分布し、東京湾沿岸には埋立地が分布している。

横浜市においては、歴史的な背景の中で国有地・寺社林等は殆どなく、大部分が民有地で占められ(片田, 1978 : 30)ており、高い開発圧の下で緑地が失われてきた。1960年から1995年にかけて、樹林地、農地ともに約1/3に減少(横浜市緑政局総務部企画課, 1998 : 64)した。図5.3-1は、2005年時点での、横浜市における緑地の分布を示したものである。

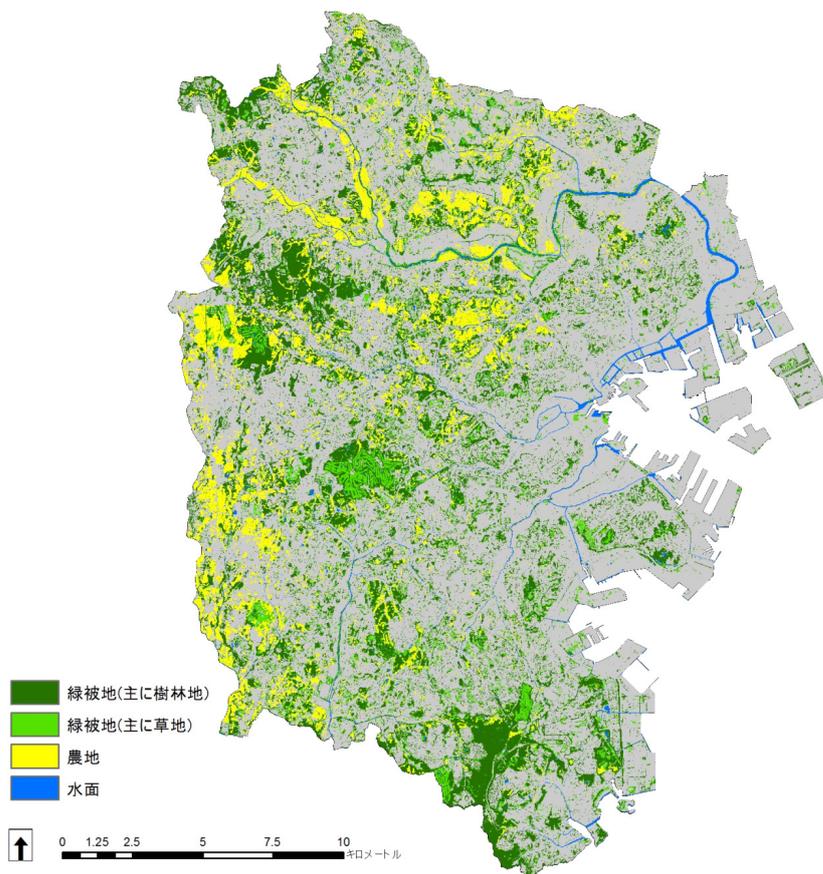


図 5.3-1 横浜市における緑地現況 (2005 年) (国土交通省都市・地域整備局, 2007)

横浜市においては、急激な都市化に対して次の取り組みがなされてきた。1941年には、当時の市街地である東部の沿岸部の周縁部に、風致地区が指定された(図5.3-2)。1970年の区域区分

の際には、市街化調整区域が西部の郊外部から東部の既成市街地方向にくさび型に指定された。市街化調整区域は市域の25%にわたるものであった(岸田・糸井, 1994: 58)。緑地として将来にわたり保全することが望ましい森林は、市街化調整区域に組み入れられ(片田, 1978: 32)た。風致地区については、「昭和16年に制定した当時なかなかすぐれた位置選定がなされていたので、実効性があったならば今日の都市景観形成上大いに効果をあげたと思われるのだが、補償制度をとまなわなかったために、名目は許可制でも実際は勧告制度ほどの力しかない。実態調査によれば大半が宅地化しており、その内容も風致地区の多くが既成市街地と最近の新市街地の中間に位置していたため、バラ建ちスプロールの典型のような観を呈しているところが多」(瀬上, 1969: 25)く、「風致地区の全面的改廃を行なう必要がある」(瀬上, 1969: 28)とされていた。それまで市の東部に指定され

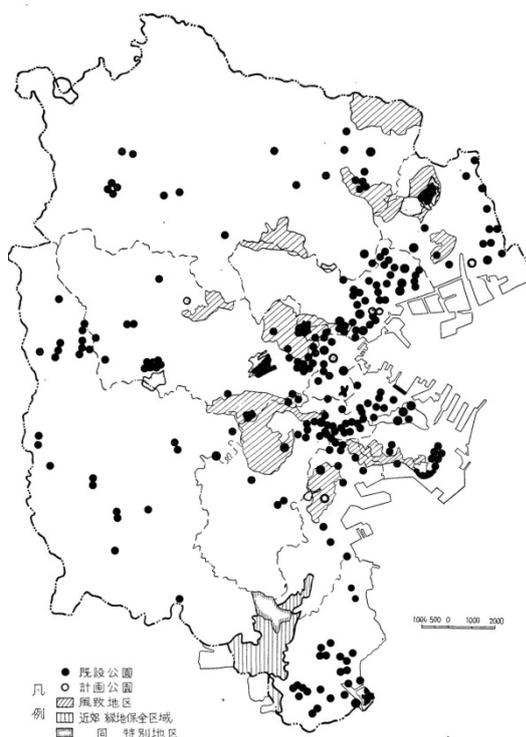


図 5.3-2 1969 年における風致地区等 (瀬上, 1969: 23)

ていた風致地区(図 5.3-2)の多くが廃止され、1973年には、奈良、八朔、新治・三保、川井・矢指、仏向・花見台、大池・今井・名瀬、円海山、富岡・長浜の風致地区が、市の西部に新たに指定された。このうち、奈良、新治・三保、川井・矢指、大池・今井・名瀬、円海山、富岡・長浜地区は、のちに舞岡・野庭地区を含めて、緑の七大拠点と呼ばれることになる。さらに、市独自の制度として、1971年に「市民の森」¹制度が創設され、実施されてきた。「市民の森」は、1971年の制度創出以降1982年までに234.1haが設置され、以降、各「市民の森」が、多少の変動はありつつも、10年毎の更新期に継続更新されることで、1983年以降、その面積は240ha余りで推移してきた。一方で、これらの市独自の施策だけで緑地を完全に保全することは困難であり、「担保力等種々の問題をかかえて」(横山光雄, 1985)いた。

5.3.2. 緑のマスタープランとよこはま21世紀プラン

1981年には、『緑のマスタープラン』と総合計画である『よこはま21世紀プラン』(横浜市企画調整局, 1981a)が策定された。『緑のマスタープラン』策定段階では、神奈川県の方針としては、「散在している緑地について(中略)、全体として30%以上で、50ha以上のまとまりのある区域として確保する」(神奈川県土木部計画課, 1978: 26)ものとされていた。しかし、現存緑地量や都市化傾向、他の都市施設との整合等(河合ら, 1984)から、緑地量を全市の約20%、都市公園の計画

¹市民の森：公開可能な樹林地を中心とする一定の区域。開発及びその年の形質の変更等は禁止。所有権移転・権利設定をする場合には、市長と協議が必要。契約期間10年以上。固定資産税・都市計画税の減免等。(横浜市, 2007: 228)

目標面積は市民一人当たり、約 10 m²とするという方針が示された。そして、「緑のマスタープラン」が打ち出した理念、基本方針、整備目標量は、56 年策定の「よこはま 21 世紀プラン」に反映され」（池田, 1986 : 63)ることになる。

総合計画である『よこはま 21 世紀プラン』（横浜市企画調整局, 1981a)は、目標年次が 2000 年度として定められ、「緑地保全地区」の整備目標量として、「緑地保全地区」と「近郊緑地特別保全地区」の両者の合算値が示されている。表 5.3-1 に示す通り、1980 年度 100ha、2000 年度 911ha とされている。

表 5.3-1 よこはま 21 世紀プラン

区分	1980 年度	2000 年度
緑地保全地区	100ha	911ha
保安林	38ha	83ha
市民の森	262ha	391ha
緑地保存地区	352ha	900ha

(横浜市企画調整局, 1981a : 89)

つまり、「市民の森」や「緑地保存地区」等の、市独自の契約型の保全施策の限界という状況に対し、買収を伴う緑地保全地区を、911ha と大幅に指定する方針が設定された。総合計画の実施計画『よこはま 21 世紀プラン 実施計画'81~'85』（横浜市企画調整局, 1981b)においては 1981 年から 1985 年の 5 年間で 80ha の緑地保全地区を指定するという方針が設定された。

表 5.3-2 よこはま 21 世紀プラン 実施計画'81~'85

事業名	事業内容	水準		
		1980 年	1985 年	2000 年
緑地保全地区指定	指定 80ha	-	80ha	811ha
緑地保存地区指定	指定 100ha	352ha	452ha	900ha
市民の森設置	指定 56ha	262ha	318ha	391ha
円海山近郊緑地特別保全事業	買収 32.7ha	18ha	50.7ha	100ha

(横浜市企画調整局, 1981b : 54)

しかし、緑地保全地区の指定はなかなか実行に移されなかった。そのような状況下で、1985 年には、「市街地緑の計画確保事業」が開始された。「市街地緑の計画確保事業」は、優良な緑地については市で買収するなどして公的に担保していく必要があると考えられるために、0.1ha 以上 1ha 以下の緑地を 15 年間で 20ha 確保つまり買収しようとする事業である(横山光雄, 1985 : 1)。事業に先立ち、買収の候補地の選定が、緑地の機能評価に基づいて行われた。表 5.3-3 に、その評価項目と、その評価項目が、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」のいずれに対応するものであるといえるのかを整理したものを示す。

表 5.3-3 市街地緑の計画確保事業における緑地評価

区分 I	区分 II	項目	配点				形質	位置	総量
			第 1	第 2	第 3	第 4			
自然的 植生	植生	自然林	20	20	20	33			
		雑木林							
		針葉樹林							
	斜面緑地形態	両面斜面							
		複合斜面							
		片斜面							

	急斜面 (30° 以上) 割合	0~20%	50	40	30	33			
		20~50%							
		50~80%							
		80%以上							
文化的・社会的特性	人口 (303 住区内)	13000 人以上	50	40	30	33			
		13000~9000 人							
		9000 人以下							
	交通機関	バスルート							
		鉄道 (駅)							
	緑地率	20%以下							
		20%~40%							
		40%以上							
	文化財	社寺林							
		名木・古木							
天然記念物									
歴史遺産									
景観的特性	可視領域	遠距離景	30	40	50	34			
		中距離景							
		近距離景							
	横浜らしさ	海を望む丘							
		主要河川に係る斜面緑地							
		平地を縁取る斜面緑地							
		4つの歴史・文化の核							
		合計点数					100		

(横山光雄, 1985 : 6) より作成

評価項目としては、緑地の機能について、植生、斜面緑地形態、急斜面割合といった、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、交通機関や可視領域といった、分析の着眼点でいう「緑地の位置」、そして、緑被率の、分析の着眼点でいう「緑地の総量」等、緑地の有するそれぞれの性質が着目されていることがわかる。第1、第2、第3、第4の4種の評価法でいずれも55点以上の緑緑地のうち、既存の法指定等のなされていない38箇所20.26haの緑地が候補地とされた。そして、1984年から1989年までの5年間に207haの緑地保全地区を指定するという確保目標量が示された(表5.3-4)。

表 5.3-4 市街地緑の計画確保事業

事業名	事業内容	1984年	1989年	2000年
緑地保全地区指定	指定 207ha	-	207ha	811ha
緑地保存地区指定	指定 100ha	302ha	402ha	900ha
市民の森設置	指定 50ha	270ha	320ha	391ha
円海山近郊緑地特別保全事業	買収 13.7ha	35.5ha	49.2ha	100ha
風致地区指定	指定 1000ha	3528ha	4528ha	6475ha

(横浜市企画財政局, 1985 : 62)

1989年に改定された『よこはま21世紀プラン』(横浜市企画財政局, 1989a)においては、緑地保全地区の2000年における整備水準が、従来の811haから739haへと減少しているものの、当時指定されていた緑地保全地区67haという実績を鑑みれば、非常に高い値が計画値として維持され続けているといえる。

表 5.3-5 よこはま21世紀プラン

事業名	事業内容	2000年整備水準
緑地保全地区の指定	指定 672ha	739ha
保安林の指定	指定 20ha	83ha
緑地保存地区の指定	指定 163ha	450ha
市民の森の指定	指定 71ha	391ha
ふれあいの樹林の指定	指定 24ha	30ha

(横浜市企画財政局, 1989a)

さらに、実施計画である『よこはま 21 世紀プラン第 3 実施計画 1990-1994』(横浜市企画財政局, 1989b)においては、1989 年から 1994 年までの 5 年間に、新たに 310ha の緑地保全地区を指定するという計画内容が示されている(表 5.3-6)。

表 5.3-6 よこはま 21 世紀プラン第 3 実施計画 1990-1994

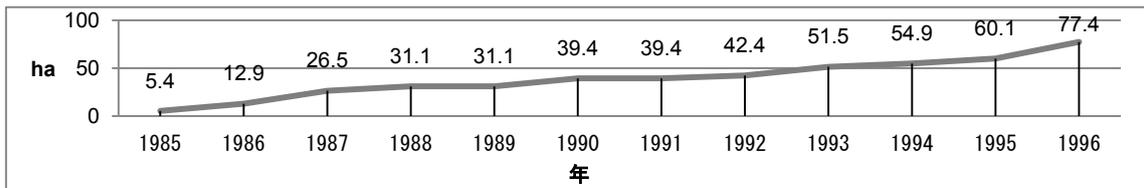
事業名	事業内容	1989 年	1994 年	2000 年
緑地保全地区の指定	指定 310ha	67ha	377ha	739ha
保安林の指定	指定 9ha	63ha	72ha	83ha
緑地保存地区指定	指定 75ha	287ha	362ha	450ha
市民の森の設置	指定 29ha	320ha	349ha	391ha
ふれあいの樹林の指定	指定 19h	6ha	25ha	30ha
円海山近郊緑地特別保全事業	買収 20ha	50ha	70ha	100ha
風致地区の指定	指定 1000ha	3531ha	4531ha	6475ha

(横浜市企画財政局, 1989b : 69)

ここまでで明らかとなるのは、緑地保全地区に着目すると、およそ 5 年後ごとに策定されてきた実施計画における事業量が、次第に増加してきている点である。これは、緑地保全地区の 2000 年の目標値が固定されているために発生する現象である。つまり、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」によって実施計画の事業量が規定されているものであり、これまでの歴代の実施計画の事業量は、実施の見通しが立つ事業に結びついた、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラムのうち施策の総量に関する事項」ではなく、固定された、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」から割り戻したものであったことがわかる。

とはいえ、実際の緑地保全地区の指定面積は、着実に増加し 1985 年に横浜市において初めての緑地保全地区が指定されて以降『横浜市緑の基本計画』が策定される前年の 1996 年までに、累積 77.4ha が指定された(表 5.3-7)。

表 5.3-7 「緑地保全地区」の指定面積の推移



(神奈川県, 2014)より作成

5.3.3. ゆめはま 2010 プラン 基本計画

1994 年には、2010 年を目標年次とする横浜市の総合計画である『ゆめはま 2010 プラン 基本計画』(横浜市企画局, 1994)が策定された。その確保目標は、緑地保全地区については 2010 年に 740ha とされたが、これは、『よこはま 21 世紀プラン』の目標年次 2000 年における 739h という確保目標が、10 年先送りされたものと見ることができる。つまり、緑地保全地区については、一貫して、実際の緑地保全地区の実施実態と比較して、はるかに高い確保目標が設定され続けてきた。このような経緯を経て、『横浜市緑の基本計画』が策定されることとなる。

5.3.4. 横浜市緑の基本計画

1997年に『横浜市緑の基本計画』（横浜市緑政局総務部企画課，1997）が策定された。ここでは表 5.3-8 の緑の確保目標水準が示されているが、これらの値は、『ゆめはま 2010 プラン 基本計画』で示されていた値と同一のものである。つまり、『緑のマスタープラン』以来の確保目標が、『横浜市緑の基本計画』に至るまで継承され続けてきたものである。しかし、この確保目標の達成は、「正直申し上げて大変厳しい状況」（横浜市，2000：7）であると認識されていた。

表 5.3-8 『横浜市緑の基本計画』における緑の確保目標水準

確保目標水準	事業内容	1996 年度末	2010 年度末
緑の オープンスペース 市域面積の 20%確保	(樹林地) 緑地保全地区、市民の森など	1267ha	2220ha
	(農地) 農業専用地区、農用地区、生産緑地など	1858ha	2390ha
	(公園) 都市公園、港湾緑地、こどもの遊び場など	1576ha	2930ha
	(緑化・その他) 街路樹、公共施設緑化、工場緑化、公開空地など	1205ha	1300ha
計		5950ha	8840ha
市域面積に対する割合		13.6%	20%

(横浜市緑政局総務部企画課，1997：42)

	現況(平成8年度)	5年後(平成13年度)	目標年次(平成22年)
近郊緑地特別保全地区	100ha	234ha	234ha
緑地保全地区	77ha	271ha	740ha

(横浜市緑政局総務部企画課，1997：77)

緑の七大拠点位置図

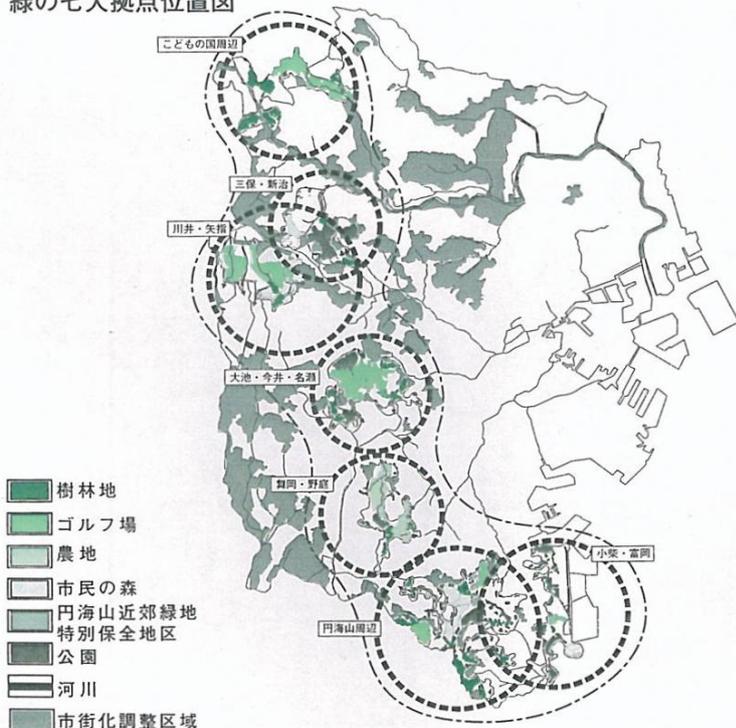


図 5.3-3 緑の七大拠点(横浜市緑政局総務部企画課，1997：48)

このように、いわば非現実的な確保目標が計画内容として保持され続けられてきた一方で、『横浜市緑の基本計画』は、本研究の分析の着眼点でいうところの「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」が示された。「緑の七大拠点をまもる」、「市街地をのぞむ七つの丘の緑をまもる」、「みなとと緑」等の方針である。このうち、「緑の七大拠点をまもる」については、七大拠点として、「こどもの国周辺」「三保・新治」「川井・矢指」「大池・今井・名瀬」「舞岡・野庭」「円海山」「小柴・富岡」が示され(図 5.3-3)、それぞれの地区についての具体的な保全の方針が示されている(図 5.3-4)。

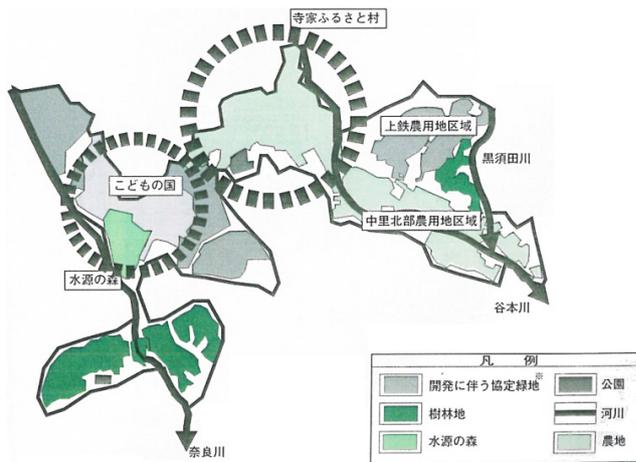


図 5.3-4 七大拠点のひとつ「こどもの国」の保全方針 (横浜市緑政局総務部企画課, 1997 : 49)

を対象にし、緑地の評価が行われた。表 5.3-9 にその評価項目と、その評価項目が、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」のいずれに対応するものであるといえるのかを整理したものを示す。

表 5.3-9 民有樹林地の現況調査

区分	項目	評価項目	評価の内容	ポイント	形質	位置	総量
自然的条件 A:10~7 B:6~3 C:2~0	樹林地のまとまり・質	面積	①2.0ha 以上	3			
			②1.0ha 以上 2.0ha 未満	2			
			③0.3ha 以上 1.0ha 未満	1			
	生物の多様性	自然植生	含む	1			
			落葉広葉樹	半分以上である	1		
			ホタルの生息	ある	1		
			アカガエル等の生息	ある	1		
連続性	谷戸など生物の生息環境	ある	1				
		樹林地、農地	ある	1			
社会的条件 A:12~7 B:6~4 C:3~0	横浜らしい景観	河川、湧水地	ある	1			
		海岸・河岸段丘	含む	1			
		谷戸景観	含む	1			
	歴史・文化	鉄道、主要道路からの視認性	ある	1			
			史蹟、天然記念物、社寺林	ある	1		
	地域における価値	樹林地の希少性	高い	2			
	市民の利活用	市民活動	ある	1			
区調査による位置づけ			ある	1			
利用のしやすさ	敷地の接道状況	ある	3				
		市民利用施設(小・中学校等)	周辺にある	1			
計画的条件 A:9~4 B:3~2 C:1~0	樹林地の位置	市街化区域	該当する	1			
		緑被率 20%未満の区	該当する	1			
	計画上の位置付け	七大拠点	該当する	3			
		市民の森	該当する	3			
		ふれあいの樹林	該当する	2			
		近郊緑地保全区域、風致地区、市街地をのぞむ七つの丘	該当する	1			
		緑地保存地区	該当する	1			

(横浜市, 2005b : 2) より作成

以上のように、主に、分析の着眼点でいう「緑地の形質」や「緑地の位置」についての評価軸

なお、これらの区域は、主に市街化調整区域や風致地区に指定されている区域にあたる。つまり、これまでの施策展開の積上げを基盤として、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」が明確に示されたということになる。

5.3.5. 民有樹林地の現況調査

2003 年度から 2004 年度にかけて、「民有樹林地の現況調査」が行われ、面積 1000 m²以上の民有樹林地(3984 箇所、計 3193ha)

が用いられていることがわかる。また、緑被率 20%以下の区においては評価点が加算されているが、これは、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」ごとに、緑被率という、分析の着眼点でいう「緑地の総量」の視点から、緑地を評価したものであるということが出来る。また、計画上の位置づけとして、七大拠点が3点と高く評価されている。つまり、本研究の分析の着眼点でいうところの「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」が、評価軸に反映されていると見ることが出来る。

このように、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」について、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」や、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」という計画内容も挿入されつつ、市全域の緑地が評価された。図 5.3-5 に、「私有樹林地の現況調査」の評価結果を示す。

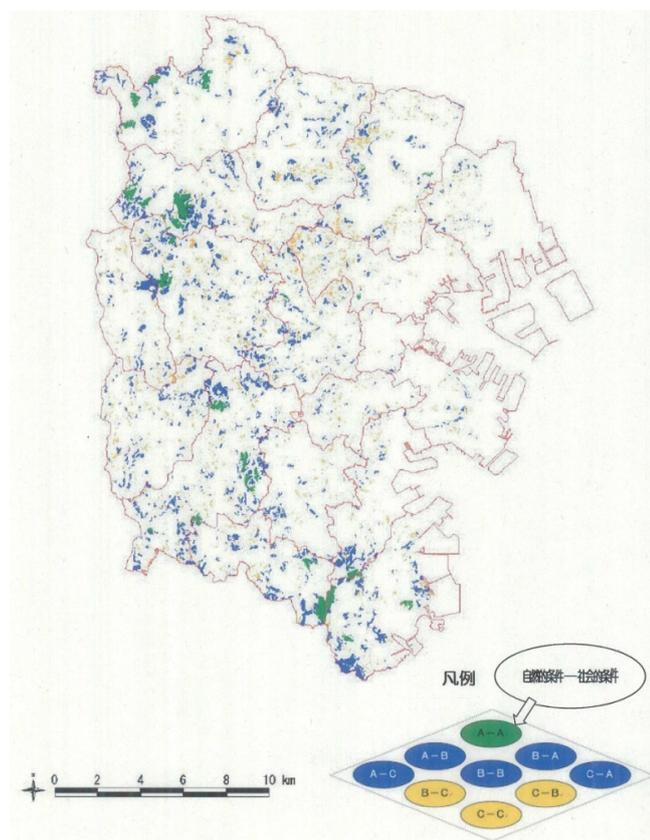


図 5.3-5 私有樹林地の現況調査(横浜市, 2005b : 3)

5.3.6. 横浜市水と緑の基本計画

2007 年には、目標年次を 2025 年とした『横浜市水と緑の基本計画』(横浜市環境創造局総合企画部環境政策課, 2007)が策定された。2005 年に横浜市の緑政局、下水道局、環境保全局が統合され横浜市環境創造局が発足したのに伴い、従来の『横浜市緑の基本計画』、『水環境マスタープラン』、『横浜市水環境計画』が統合されたものである(横浜市環境創造局総合企画部環境政策課, 2007 : 2)。『横浜市水と緑の基本計画』においては、表 5.3-10 に示す基本指標が示されている。

表 5.3-10 『横浜市水と緑の基本計画』における「基本指標」

●緑被率		現況(平成 16 年)		水緑率 35% (緑被率 約 31%)	長期目標(平成 37 年)
樹林地	私有山林(市民の森、社寺林等を含む) 公有山林(公園、市有緑地等の緑) 公共施設の緑 住宅地の緑(住棟間の緑、連続した街路樹) 工場・事業所の緑化	約 18%	約 31%		水緑率 35% (緑被率 約 31%)
農地	耕作地 休耕地(土の状態)	約 7%			
草地	広場の草地(公園の草地広場等を含む) 不耕作地、空き地、遊休地の草地 事業予定地、造成地等	約 6%			

●グラウンド等の緑の囲まれた空間の面積率	約3%		
都市公園の広場・グラウンド等			
都市公園に準ずるもの（港湾緑地等）の広場等			
樹林地、農地の広場等			
学校の校庭・グラウンド			
雨水調整池・遊水地等の広場			
●水面の面積率	約1%		
河川等の水面			
都市公園内の水面			
都市公園に準ずるもの（港湾緑地等）の水面			
ため池・雨水調整池・遊水地の水面			

(横浜市環境創造局総合企画部環境政策課, 2007 : 40)



図 5.3-6 緑の七大拠点(横浜市環境創造局総合企画部環境政策課, 2007 : 47)

ここでは、新たに「水緑率」という概念が設定され、平成 37 年までに水緑率 35% をさらに向上(緑被率 31%をさらに向上)させるという長期目標が設定された。

そして、「緑の七大拠点」、「河川沿いのまとまりのある農地・樹林地の拠点」、「市街地をのぞむ七つの丘」、「海をのぞむ丘・海と人とのふれあい拠点」、「都心部の水・緑づくり」、「農のあるまちづくり」、「市街地の緑の拠点」という、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」が引き継がれている。

さらに、流域ごとの推進計画が策定されている。そもそも流域圏は、旧下水道局の『水環境マスタープラン』における地域別計画の

枠組みとして用いられていた枠組みである。1999 年には、既に「下水道局や緑政局、環境保全局などの各局の持つ水環境や緑に関するマスタープランや施策・事業を縦割りではなく、各「流域圏」をベースにして重ねあわせ、体系化していく必要」(桐原ら, 1999 : 36)が市職員によって認識されていた。図 5.3-7 とともに、「各流域の源流部には大規模な緑地(緑の七大拠点)があり、中流域にはまとまった農地(農業専用地区等)が広がっている。流域ごとに類似した緑地や農地の分布があることから、自然系骨格を軸にコンパクトシティを考えるためのヒントが得られる」(桐原ら, 1999 : 37)とされていた。なお、横浜においては以前から源流域が計画的観点から注目されており、すでに 1980 年代には市内の主な源



図 5.3-7 流域圏と源流域 (桐原ら, 1999 : 37)

流域を対象に、農家の意向調査、自然環境調査、そして保全の検討がなされていた(佐藤, 1984)。

『横浜市水と緑の基本計画』においては、市内を流れる「鶴見川流域」、「入江川・滝の川流域」、「帷子川流域」、「大岡川流域」、「宮川・侍従川流域」、「柏尾川流域」、「境川流域」、「直接海にそぐ小流域の集まり」の各流域が設定されている。さらに、流域は「源・上流域」「中流域」「下流域」に区分されている。各流域においては、源・上流域、中流域、下流域ごとに、緑地と水環境が、水緑率、水循環率、水と緑の質、生物多様性、身近な水と緑、景観の観点から評価されている。

分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」は、表 5.3-11 に示す通りであるが、これらは、行政主導型、協働型、民間主導型と区分されている。このうち、行政主導型、協働型の施策に着目すると、2025年の目標水準は、表 5.3-12 の通り定められている。

表 5.3-11 『横浜市水と緑の基本計画』における「施策の実施の方針」

緑の七大拠点や郊外部のまとまりのある樹林地の保全・活用	
施策	内容（指定方針）
近郊緑地特別保全地区	円海山北鎌倉近郊緑地保全区域のうち円海山近郊緑地特別保全地区を指定拡大します。瀬上、水取沢市民の森を中心とした既指定の 100ha に加え、指定区域を拡大します。また、こどもの国周辺、三保・新治の一部で指定に向けた検討を行います。
特別緑地保全地区	風致、景観が優れ、地域の生活環境を保全する樹林地や文化財などと一体となった緑地を指定します。
市民の森	概ね 2ha 以上の樹林地を中心として、散策や自然観察などの利用が可能なものを指定します。
保安林	水源の涵養、土砂の流出及び崩壊の防備、公衆の保健などの機能を高度に発揮し、暮らしを守るための重要な役割を果たしている森林を、国又は県が指定します。
自然観察の森	人と生きものがふれあひながら、自然の仕組みを学べる拠点として活用します。
効果的な規制・誘導手法とあわせた緑地保全施策の展開	市街化調整区域などの拠点となる貴重な緑を保全するため、土地利用規制と併せた緑地保全施策を検討します。
市街地の樹林地の保全・活用	
緑地保存地区	市街化区域内の良好な都市環境を保全するため、0.05ha 以上の樹林地を指定します。
景観法と連携した土地利用規制などの緑地保全施策の展開	市街化区域の斜面緑地の保全を進めるため、景観法と連携した土地利用規制などによる緑地保全施策を検討します。
特別緑地保全地区	[再掲]
市民の森等（ふれあいの樹林地の活用）	概ね 2ha 以上の樹林地を中心として、散策や自然観察などの利用が可能なものを市民の森に指定します。また地域のふれあいの場となる樹林地等を活用します。
社寺林	境内地に残る樹林地の保全施策を検討します。
地区計画制度の拡充による緑地の保全	良好な居住環境を確保するために必要な樹林地等を地区計画に位置づけることができるよう、条例を改正します。
市民協働による樹林地の保全・活用	
よこはま協働の森	概ね 0.1ha から 0.5ha の樹林地について、「よこはま協働の森基金」と地域住民が集めた資金とをあわせて、樹林地を取得します。
開発に伴う協定緑地	開発地に残る樹林地を協定の締結により保全します。
市民・企業参画による樹林地の保全・活用	市民や企業の参画による新たな森づくりの仕組みを検討します。
市民緑地	都市緑地法に基づく市民緑地制度の検討を行います。
名木・古木	古くから町の象徴として親しまれている古木や故事来歴のある樹木の保存を進めます。
水源となる樹林地の保全	
源流の森	樹林地のもつ保水、治水機能の保全と河川の水量を確保するために、概ね 0.5ha 以上の源流域の樹林地を指定します。
風致地区の指定	
風致地区	樹林地、丘陵地、水辺地などの良好な景観を保持している区域や文化財、社寺のある区域の風致を維持するため指定します。

(横浜市環境創造局総合企画部環境政策課, 2007 : 160)

表 5.3-12 『横浜市水と緑の基本計画』における事業量の想定

(単位：ha)

区分	樹林地	農地	公園	緑化・その他	水環境合計	合計	市域面積率
行政主導型	500	-	2700	700	550	4450	約 10%
	特別緑地保全地区等	-	都市公園、港湾緑地等	街路樹、公共施設緑化、学校の校庭	河川環境整備、河川・水路の水面		
協働型	1700	2400	300	100	50	4550	約 10%
	市民の森、源流の森、協働の森	農専・農用地、生産緑地地区、市民利用型農園等	借地公園、立体公園都市等	公開空地等	雨水貯水池、遊水池等		
合計	2200	2400	3000	800	600	9000	約 20%

(横浜市環境創造局総合企画部環境政策課, 2007 : 220)

ここで、先述した 1995 年の『横浜市緑の基本計画』における目標年次 2010 年の各種目標値と、2007 年の『横浜市水と緑の基本計画』の目標年次 2025 年の各種目標値を比較したものが表 5.3-13 である。

表 5.3-13 『横浜市緑の基本計画』と『横浜市水と緑の基本計画』の比較

1997 年『横浜市緑の基本計画』 目標年次 2010 年 (ha)	2007 年『横浜市水と緑の基本計画』 目標年次 2025 年 (ha)		
樹林地	2220	樹林地	2200
農地	2390	農地	2400
公園	2930	公園	3000
緑化・その他	1300	緑化・その他	800
		水環境合計	600
計	8840	計	9000
市域面積に対する割合	20%		約 20%

樹林地は 20ha の減少、農地は 10ha の増加、公園は 70ha の増加、緑化・その他は 600ha の減少、水環境の合計として 600ha が新たに登場している。このように、『横浜市水と緑の基本計画』においては「(筆者注：初版の)『緑の基本計画』の目標等は今後そのまま引き継いで」(横浜市, 2005a) : 39) いくものとされていた。一方で、2007 年の『横浜市水と緑の基本計画』策定段階では、20 年分の事業費を見積もるのは困難であり、事業計画については、中期計画で位置づける(横浜市環境創造局総合企画部環境政策課, 2006)とされていた。この事業計画として新たに登場したのが、次に示す『横浜みどりアップ計画』である。

5.3.7. みどりアップ計画

2009 年に、『横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)』(横浜市環境創造局, 2009a)が策定された。素案の段階では、5 年間で合計約 603 億円、単年度平均約 121 億円の事業費が試算された。(横浜市環境創造局, 2008b : 1) 中でも、最大の割合を占める樹林地の買入れの事業費は、表 5.3-14 の通り 440.8 億円と算出された。

表 5.3-14 樹林地の買入れの事業費の想定

施策	事業名	事業内容・積算の考え方	5カ年事業費	備考
拡充 緑地 保全 制度 等 の	等 拡充 特別 緑地 保全 地区 事業	緑地保全制度の適用対象面積の引下げや新たな制度の導入等を検討します。また、緑地保全制度を土地所有者に重点的に周知することで、地区指定を進めるとともに、特別緑地保全地区指定等を条件に、相続等不測の事態に対応した買取りを行います。 * 土地の買取り : 41,641 百万円 市街化区域 (平均実績単価 49 千円/㎡、36ha) 市街化調整区域 (平均実績単価 21 千円/㎡、115ha) * 指定に伴う測量費 (2,100 千円/ha) : 2,439 百万円	440.8 億円	拡充 (指定 及び 買入 れ の 拡充)

(横浜市環境創造局, 2008a : 3)

この事業費の根拠は、「用地を取得する部分については、指定した面積に対して、約3%程度、相続等の発生があつて買取りしないと開発になってしまうのではないかと想定している。試算すると、大体5か年で150ヘクタールは買取りをすることになると考えている(中略)特別緑地保全地区などの緑地保全制度の指定面積(既指定分を含む)のうち、本市所有でない面積に過去の単年度買取面積割合3%を乗じて買取り面積及び事業費を算出し」(横浜市総務局主税部税制課, 2008:4)たとされ、下記の試算が示されている。

表 5.3-15 事業費の根拠

新規拡充施策		5カ年の合計
事業費		440.8 億円
	買入れ事業費	416.4 億円
	測量費	24.4 億円
うち一般財源		89.4 億円
指定予定面積 (ha) 【市街化区域】		69ha
買取面積 (ha) (49 千円/㎡ : 平均実績単価)		36ha
指定予定面積 (ha) 【市街化調整区域】		1050ha
買取面積 (ha) (21 千円/㎡ : 平均実績単価)		115ha

(横浜市環境創造局, 2009b : 13)

なお、全ての施策の5カ年分の事業費の単年度平均約121億円は、前年の20年度関連事業予算額との対比では85億円程度の増嵩であり、このうち一般財源として約38億円が新たに必要とされるという見込が示された(横浜市税制研究会, 2008:12)。この額を賄うために、横浜みどり税の税率が、個人は1300円/年間、法人は規模に応じた均等割額の13%(6500~390000円/年間)として試算された(横浜市税制研究会, 2008:13)。市議会での審議を経て、税率は最終的に個人900円/年間、法人で均等割の9%とされ、年間の税収約24億円(横浜市環境創造局みどりアップ推進部みどりアップ推進課, 2009)が見込まれることとなった。そして、最終的に策定された『横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)』において、5カ年目標値が示された。中でも、樹林地の特別緑地保全地区等の指定と買取については、「緑地保全制度による指定を5カ年で大幅に拡大(現在の約830haから約2倍以上)し、一定のまとまりのある保全対象樹林地約2830haのうち約3分の2を指定することを目指す」(横浜市環境創造局, 2009a:27)とされ、5カ年で1119haを指定することが目標とされた(表 5.3-16)。

表 5.3-16 「横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)における5カ年目標」

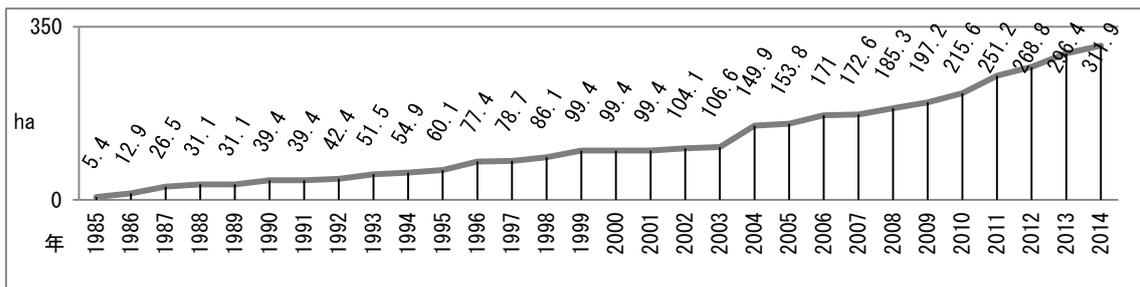
施策	事業名	事業内容	5カ年目標
緑地保全制度による地区指定拡大と買取り	特別緑地保全地区指定等拡充事業	緑地保全制度を土地所有者に重点的に周知することで、地区指定を進めるとともに、特別緑地保全地区指定等を条件に、相続等不足の事態に対応した買取りを行います。	指定面積 1119ha

(横浜市環境創造局, 2009a : 30)

実際の施策の実施の際には、「特に樹林地は、区のバランスというよりは、守らなければいけない、または要請があったところからどんどんやろうということで、まず初年度はあまり区のバランスというのは意識しないで、できるところからどんどんやった」(横浜市環境創造局, 2010 : 15-16)とされ、500 m²以上の樹林地を保有する約 1,850ha、約 5,000 人に制度の案内のダイレクトメールを送り、意向を聞く中で、制度に興味がある、説明がほしい、早く指定してほしいという地権者を中心に説明を進め、少しでもまとまりがあり条件が整い同意に至った樹林地について、順次指定するという手順であった(横浜市建築局都市計画課, 2013 : 11)とされている。指定後の買取については、「特別緑地保全地区あるいは近郊緑地特別保全地区というような都市計画決定をされている場所と、それから市民の森あるいはふれあいの樹林という制度で契約をさせていただいているところについて、相続等不足の事態、あるいは法に基づく買入れの申し出があった場合に対応」(横浜市環境創造局, 2014b : 14)されており、「樹林地の買取り希望に対しては全て対応」(横浜市環境創造局, 2014a : 3)したとされている。このように横浜市においては、財源を確保したことにより、実質的には、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」は、500 m²以上の市内の樹林地の全てを対象とすることができるようになったといえる。

表 5.3-17 は、1985 年からの、特別緑地保全地区の指定面積の推移を示したものである。近年、指定面積の増加傾向が大きくなっていることがわかる。

表 5.3-17 「特別緑地保全地区」指定面積の推移



(神奈川県, 2014)より作成

とはいえ、『横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)』の計画期間内には、施策の実施量は、5カ年の目標値に到達しなかった。しかし、「計画の目標値を変えるというのは現時点では難しい」(横浜市環境創造局, 2012 : 2)とされ、「極端な話、今から計画の目標値を下げるということは、「横浜みどり税」の900円の根拠に関係」(横浜市環境創造局, 2012 : 2)してくると説明されていた。

第2期目の『横浜みどりアップ計画(計画期間:平成26-30年度)』(横浜市環境創造局, 2013)は、計画年度を2014年度から2019年度の5年間として策定された。ここでの5カ年目標は、緑地保全制度の指定拡大と買取については、表 5.3-18の通り定められた。

表 5.3-18 横浜みどりアップ計画(計画期間：平成 26-30 年度)

取組	5か年の目標	備考
緑地保全制度による指定の拡大・市による買取り	緑地保全制度による新規指定：500ha	市による買取りの想定面積 108ha

(横浜市環境創造局, 2013 : 10)

2009年の『横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)』においては、新規指定の目標値は5年間で1119haとされていたのに対し、2013年の『横浜みどりアップ計画(計画期間：平成26-30年度)』においては、500haとされている。「実際に指定ができて買取れるという部分についての目標値は、次の政策ではかなり精度を上げて、より現実的な対応をしていくということを1つ考えていかないといけない」(横浜市環境創造局, 2012 : 3)とされ、また、「(筆者注：年間)100ヘクタールほどを指定することによって、みどりアップ計画以前の緑の減少の度合いと比べて、かなり減少が食い止められているという効果が」あった(横浜市環境創造局, 2015 : 2)とされていることから、500haという値が設定されたとされている。また、平成26年度買取見込面積は18.4haとされているが、これは、「これまでに土地所有者から買取りの打診のあった場所、あるいは相続等が発生して、恐らくは買取申し出されるのではないかと、そのような想定をして、トータルで18.4haを買取想定面積ということにして予算」が立てられた(横浜市環境創造局, 2014b : 13)とされている。このように、短期的な目標値が実現の見通しを踏まえて設定されており、これは、「緑のマスタープラン」期以来、非現実的な長期の確保目標値と、ここから割り戻された短期目標値が設定され続けてきた構図とは、大きく異なった構図となっていることがわかる。

5.3.8. 横浜市における「緑の基本計画」の計画論

以上述べてきた横浜市における「緑の基本計画」の計画論の展開を、本研究の分析の着眼点とした概念を用いて整理しよう(図 5.3-8、図 5.3-9)。

横浜市においては、高度成長期以降、骨格的な緑地の確保が市街化調整区域の決定と風致地区の指定等により試みられてきた。1997年に策定された『横浜市緑の基本計画』においては、これらの施策の積上げの上に、七大緑地をはじめとする骨格的な緑地の保全年方針が、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」として位置づけられた。一方、「緑のマスタープラン」期以来の、全市の20%の緑地の確保という値に規定された、緑地保全地区の長期の指定目標値という、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」は、2007年の『横浜市水と緑の基本計画』に至るまで継承され続けることとなった。この間、多くの実施計画が作成されたが、緑地保全地区に関しては、固定された非現実的ともいえる、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」を割り戻した事業量が設定され続けてきた。

2003年から2004年にかけて、「民有樹林地の現況調査」として、緑地の機能に基づき市内の1000㎡以上の民有樹林地の評価が行われた。ここでは、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」について、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」や、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」という計画内容も評価項目に挿入さ

れつつ、市全域の緑地が評価された。

2007年の『水と緑の基本計画』では、流域別計画という、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」という概念が新たに導入されつつも、「緑のマスタープラン」期以来の、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」が継承された。その後、2009年の『横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)』の検討段階では、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」ともいうべき内容が新たに想定され、この「ビジョンとしての緑地の総量に関する事項」を前提として、みどり税の税額が検討された。税額は最終的にやや抑えられ設定されるに至ったが、ここから見込まれる税収に基づく財源に対応する形で、『横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)』の、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラムのうち施策の総量に関する事項」といえる、5年間の施策の実施目標量が設定された。財源が拡大したことによって、市内の一定のまとまりのある樹林地に対し、地権者の合意が成立したところから特別緑地保全地区等の緑地保全制度を指定することが可能となった。このことは、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラムのうち施策の位置に関する事項」が、実質的に、市内の樹林地の全てを対象とすることができるようになったと解釈することができよう。

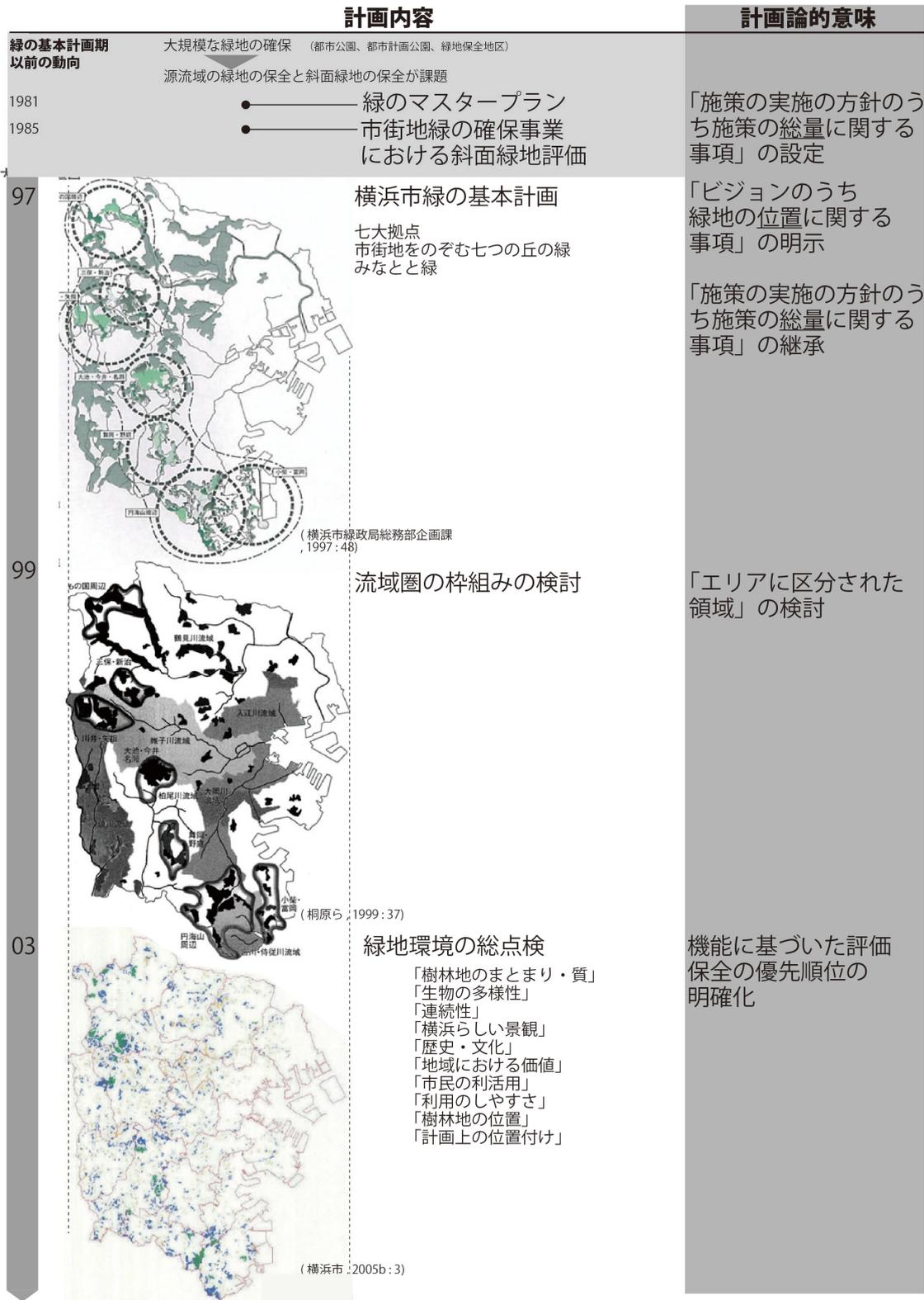


図 5.3-8 横浜市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その1

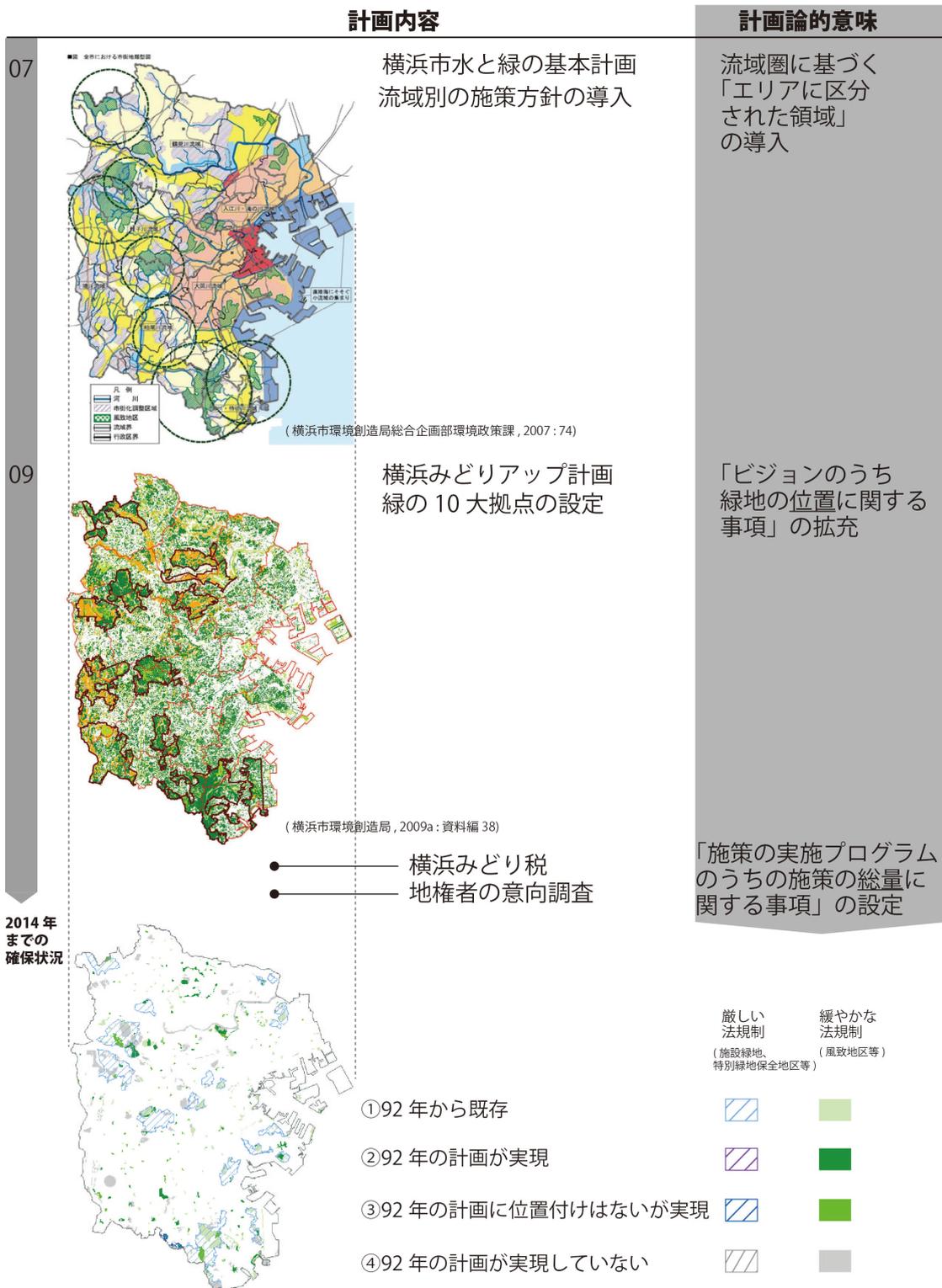


図 5.3-9 横浜市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その2

5.4. 鎌倉市

5.4.1. 背景—緑地の減少と施策展開

鎌倉市は神奈川県南東部に位置し、市域は南東側で逗子市と、北東側で横浜市と、西側で藤沢市と接し、南は相模湾に面している。市域の東部から南部にかけては、相模湾に向けて流れる滑川周辺の平地部を丘陵が取り囲んだ地形となっている。市域の北西部においては、柏尾川とその支流周辺に平地が分布し、さらに柏尾川の西部に丘陵地が分布している。市全域において、丘陵部から平地部に流れ出る河川によって大小の入り組んだ谷戸地形が形成されている。

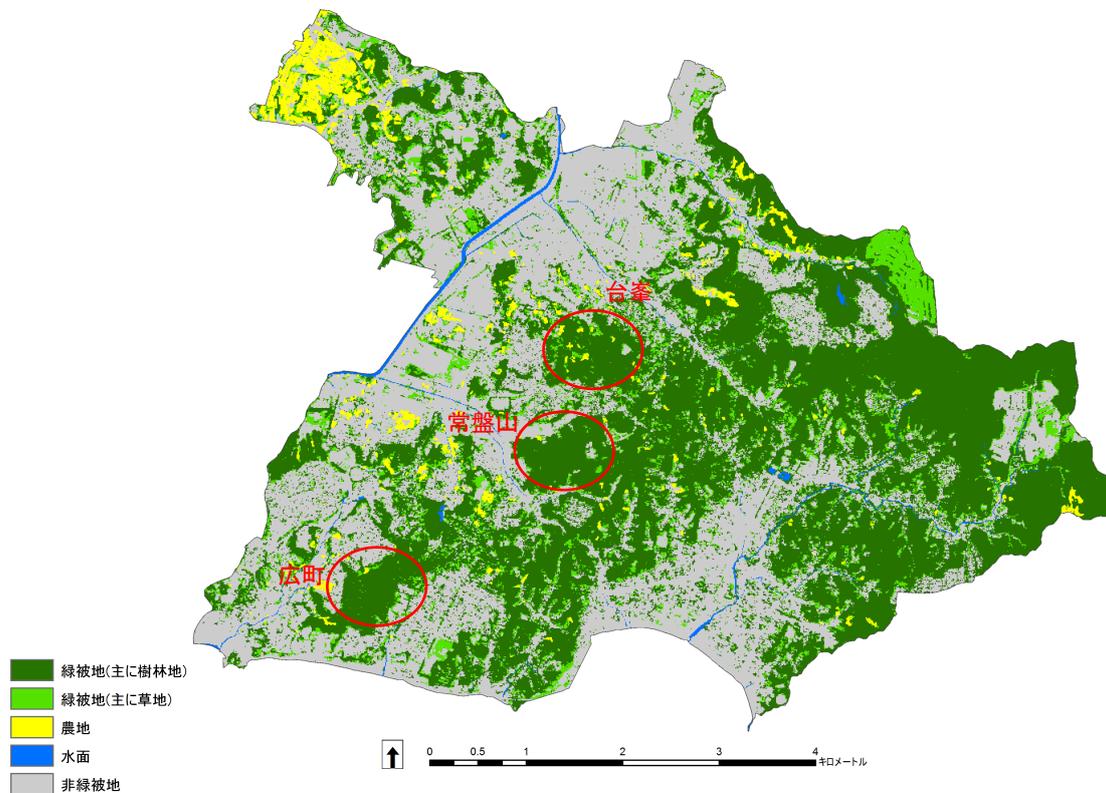


図 5.4-1 鎌倉市における緑地現況(2005年)(国土交通省都市・地域整備局, 2007)

首都圏に位置する風光明媚な鎌倉市は首都圏のベッドタウンとしての性格を有し、高度経済成長期には「昭和の鎌倉攻め」と呼ばれる盛んな宅地開発が行われ緑地が減少していった。1964年には、市の中心部に位置する鶴岡八幡宮の裏山の御谷地区で宅地開発が計画され、これに対して市民運動が展開された。この一連の「御谷騒動」をきっかけとして、1966年の古都保存法が制定されたのは周知の通りである。古都保存法に基づく歴史的風土保存区域は、「歴史的建造物である寺院、切通し等が、周辺の自然環境と一体となって鎌倉の旧市街を囲んでいることから、道路や旧市街を視点場として、視点場からの展望域について」(建設省都市局都市計画課, 2000: 66)設定され、当初指定区域としては約695haが指定された。歴史的風土保存区域は1973年には約943ha、1986年には956haへと拡大されていった。また歴史的風土特別保存地区は、1967年

に約 226.5ha が指定され、1975 年には 265.5ha、1988 年には約 570.6ha へと拡大されていった。1970 年に決定された市街化調整区域は、1966 年に歴史的風土保存区域として指定された区域とほぼ重複する区域において決定された。つまり、道路や旧市街から見た景観という緑の機能に主に立脚して、鎌倉市における大規模な骨格的な緑地が確保されたのである。

一方で、このとき確保されず市街化区域として決定された区域における緑地、特に、台峯、広町、常盤山地区の「三大緑地」と呼ばれる 3 つの大規模な緑地(図 5.4-1)の保全をめぐっては、活発な住民運動が展開され、以降数十年にわたって鎌倉市の重要な政策課題であり続けることになる。

5.4.2. 緑のマスタープラン

上記のような背景の中、「緑のマスタープラン」が 1983 年に策定され、また 1986 年には「鎌倉市緑地保全基金」が設置され、緑地保全のための財源の拡大が図られた。

1990 年に改定された「緑のマスタープラン」の施策の方針図では、三大緑地のうち、台峯は一部が都市公園として、広町は一部が都市公園として、常盤山は緑地保全地区としての、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」が明示されている(図 5.4-2)。一方、三大緑地以外にも、鎌倉市の市街化区域には大小の緑地が分布しており、これらの緑地についても各種の、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」が設定されていった。



図 5.4-2 1990 年緑のマスタープラン新旧対照図(鎌倉市, 1992)

しかし、台峯、広町、常盤山のいずれも、事業者が土地を所有しており、広町については、1983 年に鎌倉市開発指導要綱に基づく開発の事前審査申請書が事業者から提出され、台峯においては 1995 年 8 月に開発申請がなされていた(土屋, 2010 : 29)。

5.4.3. 緑の基本計画(1996 年)

このような状況下において、1996 年に『鎌倉市緑の基本計画』(鎌倉市, 1996)が策定された。『鎌倉市緑の基本計画』の特徴は、計画書における、下記の一貫した論理構成に見出すことができる。

まず、「テーマ別の緑の配置方針」として、「自然共生型・低負荷型の都市環境の形成」「古都の歴史的風土の保全・継承」「多様なレクリエーション活動の場を備えた都市空間の形成」「緑を基盤とした安全性の高い都市空間の形成」「自然・歴史とまち並みが融和した都市景観の形成」のテーマ別に、緑地の配置方針が示されている。

さらに、「緑地の保全評価」が示され、「テーマ別の緑の配置方針」のテーマと対応させ、「歴史文化を守る緑」「環境負荷を和らげる緑」「美しい景観をつくる緑」「交流とふれあいを広げる緑」「安全を高める緑」という5つの評価軸ごとに評価ランクを設定している。表 5.4-1 に、その評価項目と、その評価項目が、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」のいずれに対応するものであるのかを整理したものを示す。

表 5.4-1 「緑地の保全評価」の評価項目

評価軸	A 機能から見て特に重要な役割・機能を持つ緑 B 評価ランクAに準じた役割・機能を持つ緑 C 機能から見て一定の役割・機能を持つ緑	形質	位置	総量
歴史文化を守る緑	A 古都鎌倉の枢要部を構成する緑 B A以外の歴史文化遺産と深い関わりを持つ緑 C その他の緑			
環境負荷を和らげる緑	A 都市の水循環やヒートアイランド化の防止など、環境への負荷の少ない循環型の都市形成に中心的役割を果たす緑の骨格軸を形成する緑 B Aと結びついて環境負荷の低減に大きな役割を果たす緑の支軸を形成する緑 C ABの緑の機能を支える身近な緑			
美しい景観をつくる緑	A 鎌倉らしさを特色付ける自然的・歴史的景観資源 主要地点からの市街地の背景として眺められる丘陵の自然的景観、都市景観上のシンボルや景観ポイントとなる緑地 B A以外の地域を特色付ける景観資源や市街地の緑、A以外の周辺市街地から眺められる緑地や車窓景観を構成する緑地 C 地域住民に季節感や潤いを与える市街地内の身近な緑			
交流とふれあいを広げる緑	A レクリエーション施設として制度的に担保されている緑 B レクリエーション資源を有する緑・オープンスペース C その他の緑			
安全を高める緑	A 大規模地震の発生時において市街地を大きく分節し、火災の延焼防止に資する緑地市民の避難や復旧・復興の場として中心的役割を果たす、まとまりある緑地、大規模な土砂崩壊の防止や津波被害の防止機能を持つ緑地 B Aに準じた機能を有する緑、Aに準じた土砂崩壊の防止に資する機能を備えた緑地 C Aに準じた土砂崩壊の防資する機能を備えた緑地、その他の緑			

(鎌倉市, 1996 : 81)より作成

このように、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」の視点からの評価がなされているといえる。一方、分析の着眼点でいう「緑地の総量」の視点からの評価はなされていない。三大緑地という具体的な緑地が懸案となっていた鎌倉市においては、分析の着眼点でいう「緑地の総量」の議論よりも、具体的な緑地を規定する、分析の着眼点でいう「緑地の形質」や「緑地の位置」についての議論が中心であったということができよう。

以上の評価項目を用い、図 5.4-3 に示す原単位において、緑地の評価が行われた。そして、評価結果(図 5.4-4)のうち、評価Ⅰ、Ⅱの緑地は、直接的な保全の対象とされ、評価Ⅲの緑地は、より質の高い市街地環境の形成に向けて保全に努める緑地とされている。

三大緑地とその他の緑地については、以下の方針が定められた。

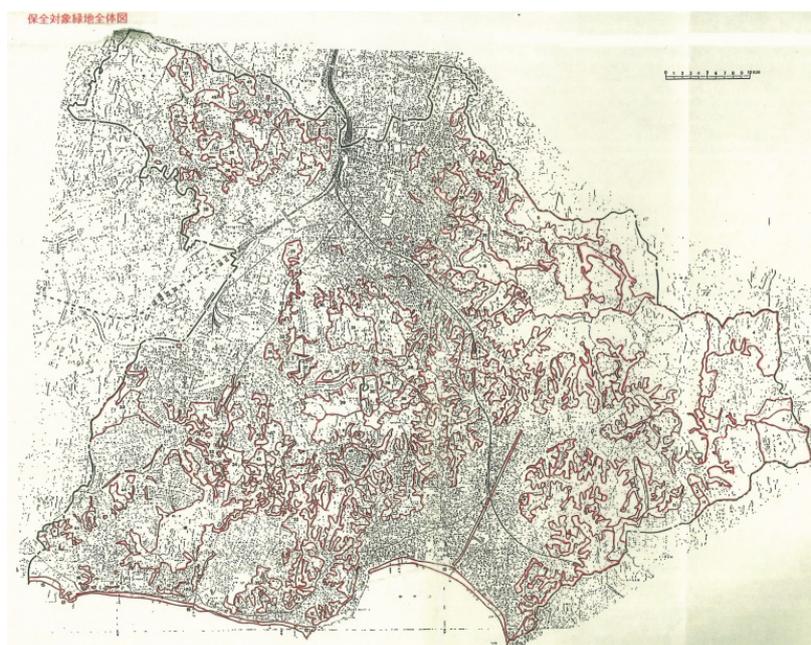


図 5.4-3 緑地の保全評価の原単位(鎌倉市, 2010a)

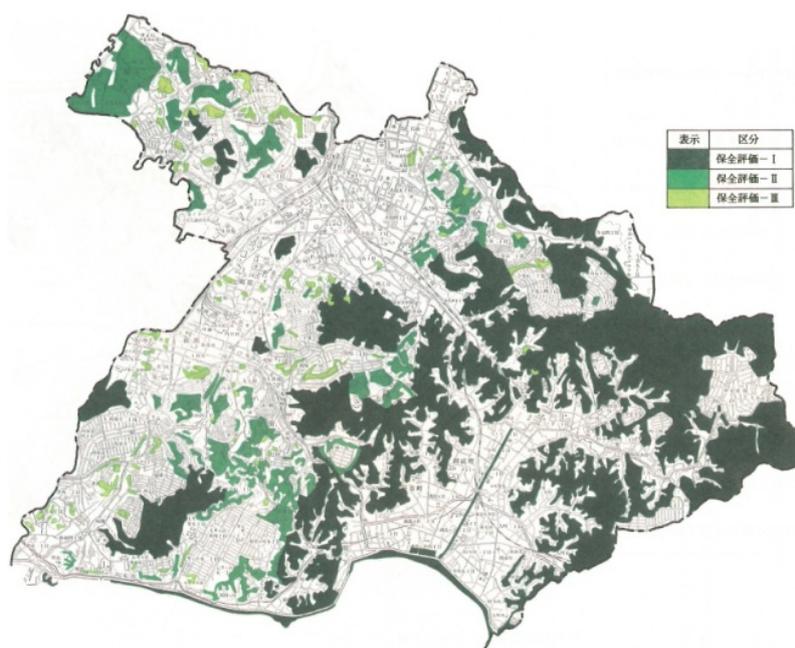


図 5.4-4 緑地の保全評価(鎌倉市, 1996 : 83)

台峯については、「谷戸の自然環境の一体的な保全。横須賀線沿いに続く樹林地を面的に保全し、鎌倉らしさを特色づける計画資源を確保」するために「鎌倉中央公園の拡大区域。当面は条例等に基づく制度の活用等によって緑地を保全し、急激な財政負担を避ける」(鎌倉市, 1996 : 92)ことが示された。

広町については、「良好な自然環境」のために「当面は緑の保全に係る施策を検討する地区として位置付ける」(鎌倉市, 1996 : 93)とされた。広町については、県の上位計画にも位置付けがされておらず、いかなる施策を適用することができるか不透明な状況であったためである。

常盤山については、「丘陵の自然的環境を一体的に保全。主要地点や周辺市街地から眺められる斜面地及びスカイラインの自然的景観を保全」とされ、「法制度を適用。当面は条例等に基づく制度の活用等によって

緑地を保全し、急激な財政負担を避ける」(鎌倉市, 1996 : 94)とされた。

また、市街化区域に現存する、その他の相対的に小規模な緑地の多くが緑地保全地区の指定候補地とされた。

これらの、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」は、1/10000の精度で作成された実現のための施策の方針図によって明示された(図 5.4-5)。

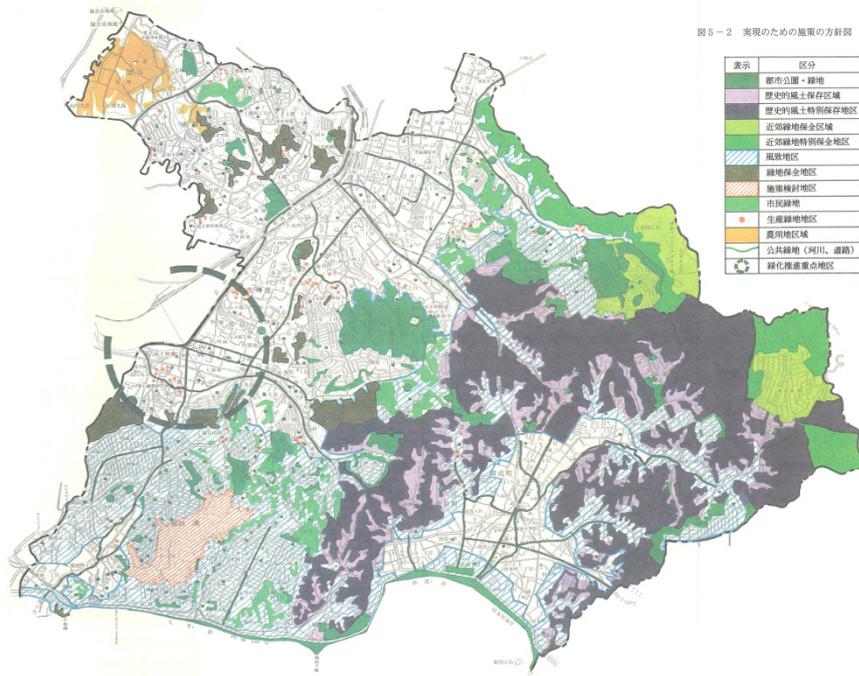


図 5-2 実現のための施策の方針図

図 5.4-5 施策の方針図(鎌倉市, 1996 : 147)

1997年には、鎌倉市緑の保全及び創造に関する条例が定められた。当該条例については、「国レベルで重要な緑地というのは、古都保存法が適用されております(中略)近郊緑地保全区域ですが、ここについては首都圏レベルで重要な緑地と判断しております(中略)都市レベルで重要な緑地ということで、都市緑地を保全

法でカバーしようとしているところなんです、都市緑地保全法自体はすべて許可制度になっておりますので、強いて言えば特別地区的な扱いであって、普通地区的な考えのところはないというふうに判断をし、緑地保全推進地区というのは、このあたりをカバーできる条例であるのではないか(鎌倉市, 1998a : 24)と説明がなされ、「緑地保全推進地区」¹が規定された。緑地保全推進地区は、下記の条例文の通り、『鎌倉市緑の基本計画』で用いられた緑地の機能に基づく5つのテーマの配置方針を根拠として、定めるものとされた。

市長は、次の各号のいずれかに該当する緑地を緑地保全推進地区(以下「推進地区」という。)として指定することができる。

- (1)歴史的、文化的環境を確保するために保全することが必要な緑地
 - (2)潤いと安らぎのある都市環境を確保するために保全することが必要な緑地
 - (3)健全な生態系を保持するために保全することが必要な緑地
 - (4)人と自然との豊かな触れ合いを確保するために保全することが必要な緑地
 - (5)災害に強く安全な都市をつくるために保全することが必要な緑地
- (鎌倉市緑の保全及び創造に関する条例第9条)

また、より具体的には、緑地保全推進地区を次の方針により定める旨が、緑政審議会より答申された。

鎌倉市緑の保全及び創造に関する条例(以下「条例」という。)第9条の規定による緑地保全推進地区(以下「推進地区」という。)の指定については、以下を考慮して行うものとする。

- (1) 条例第9条第1項各号における緑地と鎌倉市緑の基本計画(以下「基本計画」という。)において、テーマ別に配置した緑地が整合することから、推進地区の指定候補地とする緑地は、基本計画で行政が主体となって保全する方向を示した緑地を対象とする。

¹ 開発時に市長との協議を義務付け、市長は助言又は指導ができることを定めたもの。

(2) 対象とする緑地は、将来的に法律に基づく緑地保全施策等をあてることが求められることから、基本計画で緑地保全施策等をあてた以下の緑地を対象とする。

ア歴史的風土保存区域及び同特別保存地区の指定候補地

イ近郊緑地保全区域及び同特別保全地区の指定候補地

ウ緑地保全地区の指定候補地

エ都市公園の指定候補地

オ施策検討地区

(3) 指定にあたっては、条例第9条第2項の趣旨を考慮し、土地所有者の意見をきめ細かく聴く

(鎌倉市緑政審議会会長輿水肇, 2000)

つまり、緑地保全推進地区の考え方として、1)緑地の機能に基づく系統別に配置した緑地を対象とするものであり、また 2)『鎌倉市緑の基本計画』において示された歴史的風土保存区域及び同特別保存地区の指定候補地、近郊緑地保全区域及び同特別保全地区の指定候補地、緑地保全地区の指定候補地、都市公園の指定候補地、すなわち、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が示された緑地を対象とすることが定められた。実際、緑地保全推進地区の指定検討対象地としては、22 地区の区域が設定され、「22 カ所については、緑の基本計画で保全評価Ⅰ、Ⅱになっていて、かつ将来的な施策が当たっているところ。例えば緑地保全地区の指定を目指しているところ、あるいは都市公園としての施策が当たっている場所を選」(鎌倉市, 1999a: 29)んだとされている。「推進地区の早期指定ということもかなり言われていた」(鎌倉市, 1998a: 11)中で、当該の 22 地区の地権者に対して、緑地保全推進地区指定についての意向を聞くアンケートが行われた。アンケート結果から、22 の指定検討対象地のうち、地権者が指定を承諾している土地と公有地の面積の割合が高い 6 地区が、指定の優先度が高い地区であると評価されるに至った(図 5.4-6)。しかし、この評価については、土地所有者の意向次第で指定の優先度に直結する評価が行われるのは問題であり、その緑地の都市における価値をより考慮すべきであるとの意見も緑政審議会の委員からは出されている。市としても、「土地所有者を優先した指定を考えていくのか、緑を中心に指定を考えていくのか、正直言いますと非常に我々としても判断材料としては困っている部分がある」(鎌倉市, 1999a: 40)るとされ、「その辺の矛盾は基本的には解決しません。私も非常に難しい問題だなと実は思っているわけです。ただ、私たち緑地保全推進地区を指定するという場合に、22 カ所は何れも対象地です。しかも、その対象地が評価Ⅰ、Ⅱと区分けがされている。されているが全て推進地区の指定地だ。そうすると、基本的には全部推進地区に指定するというのは、これは基本方針なわけです。」(鎌倉市, 1999c: 30)とされ、緑地保全推進地区の、あくまでも第一次の指定として、先述の 6 地区約 35ha が緑地保全推進地区として 2000 年に指定されるに至った。なお、緑地保全推進地区は、開発時に市長との協議を義務付け、市長は助言又は指導ができることを定めたものであるが、後年、「(筆者注: 緑地保全)推進地区に指定していたということもあって、地権者の方のご理解が全然違いました。そのとき実務者として、(筆者注: 緑地保全)推進地区に指定していたことによってこれほどスムーズに法適用に向けた作業ができるのかと実感した」(鎌倉市, 2008a: 19)とも評価されており、単なる規制にとどまらない役割を發揮していたことが評価されている。

また、「緑地の保全評価」は、緑地の買入れ等に関する根拠としても用いられている。すなわち、緑地の保全評価のⅠとⅡに基づき、緑地の買入れ等に関する下記の基準が定められている。

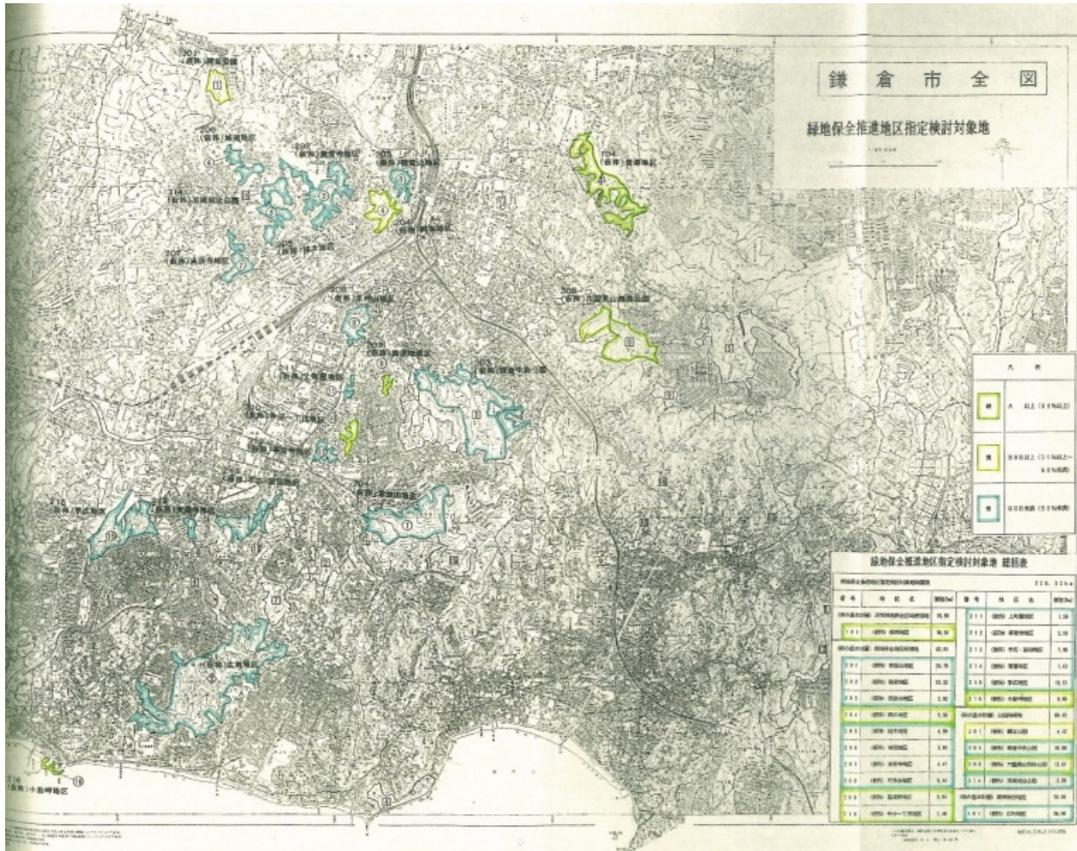


図 5.4-6 緑地保全推進地区指定検討対象地の評価(鎌倉市, 1999b)

鎌倉市の緑の基本計画で保全評価のⅠ又はⅡに位置づけされているもの
 緑地保全契約を締結した緑地又は保存樹林の指定を受けた樹林を有する緑地で、当該契約又は指定の後一定期間
 (概ね3年間)以上経過しているもので、所有者から買い取るよう申し出があったもの
 隣接する緑地の保全の担保性等の状況から、保全措置を講ずることが必要と判断されるもの
 (鎌倉市, 1998b)

このように、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」の視点からの緑地の機能評価である「緑地の保全評価」を根拠として、緑地保全推進地区指定候補地という、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」が設定されたうえで、地権者の意向の視点からの緑地の評価に基づいて、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」をさらに絞り込むことにより、緑地保全推進地区という施策の実施が推進され、また緑地の買入れの基準が定められたのである。

市の政策課題であった三大緑地については、2000年に、個別に次の施策の方針の決定がなされた。台峯については、鎌倉中央公園の拡大区域とされていたが、引き続き、国庫補助・県費補助を受けながら、市の都市計画事業として鎌倉中央公園の拡大区域とすることとされた。広町については、「施策検討地区」とされていたが、緑政審議会から都市林が最も有効な施策であるという答申が出され、これを受けて、市は広町を「都市林」として国庫補助・県費補助及び県の特段の支援を受けながら、市の都市計画事業として施行することとされた。常盤山については、「法制度を適用する」とされていたが、緑地保全地区として県による指定、市による買取り(国 1/3、

市 2/3)とする方針の決定がなされた(鎌倉市, 2001 : 21)。この施策決定を受け、次に示す通り、『鎌倉市緑の基本計画』の一部改定が行われた。

5.4.4. 緑の基本計画(2001年)

『鎌倉市緑の基本計画』(鎌倉市, 1996)は 2001 年に一部改定され、『鎌倉市緑の基本計画 緑の施策の展開と実績』(鎌倉市, 2001)として策定され、2000 年の政策決定を受け、初版の『鎌倉市緑の基本計画』では施策検討地区とされていた広町地区が都市林の方針とされる等、新たな施策の方針が示された。

以後、台峯については、2005 年に、事業者と市との間で保全の基本的方針が確認され、鎌倉市土地開発公社が 10.9ha を総額約 24 億 7,700 万円で取得した(鎌倉市, 2005)。広町については、市は公有地化を 115 億円を上限として行う保全の基本的な方向性が 2002 年にまとまった。財源は、国庫補助金導入を見据え、鎌倉市土地開発公社を活用した対応を図ることとされた(鎌倉市, 2002 : 6)。常盤山については、2001 年度に 25,822 m²、2002 年度に 15,665 m²が取得され、また 20,267 m²が寄付された。なお、財源としては、国庫補助事業緑地保全等統合補助事業により、国庫補助 1/3 を用いている(鎌倉市, 2002 : 11)。

5.4.5. 緑の基本計画(2006年)

2006 年には、1996 年の『鎌倉市緑の基本計画』が改定され、『鎌倉市緑の基本計画』(鎌倉市, 2006c)が策定された。

三大緑地のうち、台峯地区の最も北側の区域については、未だ保全方針が決定していない状態であったが、「谷戸の自然環境の一体的保全。横須賀線沿いに続く樹林地を面的に保全し、鎌倉らしさを特色づける景観資源を確保」すること、その施策として、「鎌倉中央公園の拡大区域。当面は条例等に基づく制度の活用等によって緑地を保全し、急激な財政負担を避ける」ことが示され、当該区域は、保全配慮地区とされた(鎌倉市, 2006c)。なお、保全配慮地区については、「(筆者注：保全)配慮地区の方は法指定そのものを目指す地区ではなくて、最初から配慮して行くというもの」(鎌倉市, 2006a : 25)とされ、分析の着眼点でいう「特定の地区の領域」が設定されたこととなる。

また、市役所の支所の管轄区域を領域区分とする、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」ごとの、地域別の方針が示された。しかし、この地域別の方針については、「地域別の方針は、計画の前段で示してきた緑地指定等の方針を、拡大して判りやすく示したものでした。ですから、この地域別に示した方針により、新たな緑地保全や緑化の方針を生み出すようなものではありません」(鎌倉市, 2011b : 9)と後年評価されている。

また、このころから、身近な緑地の保全が、議論されるようになる。具体的には、保全配慮地区として設定された区域にある面積約 1ha の緑地について、「昨年来、この緑地に対する開発計

画が進み、開発される寸前の状況に置かれていました。平成 17 年 12 月の市議会には、緑地保全を求める陳情が提出され、採択されるなど、保全に対する市民要望の高まりの中で、(略)土地所有者に保全の要請をしてきたものです。その結果、土地所有者との間で、保全に向けた基本的な合意が得られました。ただ、今年度中にこの土地の一括買入れを行うことが必要であり、緊急的な対応が必要な状況にあ(鎌倉市, 2006b : 8) 中、「緑の基本計画で(筆者注：保全)配慮地区としている緑地を(筆者注：緑地保全等統合補助事業)制度を活用できる状態にしたい」(鎌倉市, 2006b : 10)とされ、当該緑地は、特別緑地保全地区の指定検討対象地とされた。また、台保全配慮地区内に位置する緑地について、開発の動きとこれに対する開発反対の住民運動を受けて、「保全配慮地区に設定したままで、買取りはできない」とされ、「例えば、特別緑地保全地区の候補地とするなど市の意思決定をして、施策上、位置づけた後」(鎌倉市, 2008b : 17)に買い取ることが検討された。

このように、2006 年までの『鎌倉市緑の基本計画』では、市全体を見て施策方針を決定していることから、市民の身近な緑である比較的小規模な緑地まで個別に保全すべき緑地として施策方針を充てているものではなかったために、これらの問題が発生したのである。

5.4.6. 緑の基本計画(2011 年)

2011 年に、2006 年の『鎌倉市緑の基本計画』(鎌倉市, 2006c)が改定され、『鎌倉市緑の基本計画』(鎌倉市, 2011c)が策定された。小規模な緑地についての突発的な開発の動きとそれに対応する市民運動、そしてこれに対応した市による機動的な対応が取られる中、このような事態に、計画的に対応することを大きな動機とした改定であった²。つまり、「地域・地区レベルの緑地の各種施策が進捗している状況で、緑地保全に係る法適用候補地以外の地域レベル・地区レベルで重要な緑と評価している緑地に対する保全要請の施策反映をする」(鎌倉市, 2009 : 5)ことが検討されたのである。

上記の問題意識の下、緑地の保全評価については、「暮らしを支え豊にする緑」という新たな視点が加わった。ただし、保全対象の緑地については、「対象の緑地は広がってはいないです。今まで大きな 6 つの要素で緑地保全・緑化をしております、身近な生活快適性向上の緑地というものは、その中に包括されてしまうものですから、箇所が増えたということではない」(鎌倉市, 2010b : 28)と説明されている。

さらに、施設緑地や地域制緑地の指定方針が即地的に明示された、従来の『鎌倉市緑の基本計画』における「実現のための施策の方針図」が、「緑の基本計画がめざす緑地指定等の方針図」として名称が変更された(図 5.4-7)。そして、新たに、「実現のための施策の方針図」の名称を有す新たな計画図(図 5.4-8)が作成された。この新たな「実現のための施策の方針図」の主題としては、「規制の厳しい法制度の適用による緑の保全・管理」、「比較的規制の緩やかな法制度の適用による緑地の保全・管理」、「市民との連携による緑の保全・管理」、「都市公園等の施設緑地に

² 鎌倉市まちづくり景観部みどり課ヒヤリング 2016 年 5 月 27 日

表 5.4-2 「実現のための施策の方針図」と「緑の基本計画がめざす緑地指定等の方針図」の対応

実現のための施策の方針図の主題	主に対応する制度・事業
規制の厳しい法制度の適用による緑の保全・管理	歴史的風土特別保存地区、近郊緑地特別保全地区、特別緑地保全地区、保安林
比較的規制の緩やかな法制度の適用による緑地の保全・管理	風致地区、歴史的風土保存区域、近郊緑地保全区域、緑地保全地域
市民との連携による緑の保全・管理	保全配慮地区
都市公園等の施設緑地による整備・管理	都市公園、市が所有する緑地
法制度の指定による緑化や公共施設の緑化の推進	緑化地域
緑化重点地区等での緑化の推進	緑化重点地区
市民の自発的なまちづくりによる緑の保全・創出	地区計画、緑地協定、自主まちづくり計画の提案
多様な主体との連携による緑のまちづくり(市全域)	まち並みのみどりの奨励事業、トラストとの連携、緑のレンジャー、公園愛護会、街路樹愛護会

(鎌倉市, 2011c : 96)より作成

緊急に指定するという対応が必要であったとしても、当該区域は特別緑地保全地区(計画)として示されていないため、特別緑地保全地区として指定することは困難であった。この問題を解決するために、新たな「実現のための施策の方針図」では、当該区域に「規制の厳しい法制度の適用による緑の保全・管理」という主題を設定した。「緑の基本計画がめざす緑地指定等の方針図」において、歴史的風土保存区域(現況)として示されている区域は、「実現のための施策の方針図」においてはすべて「規制の厳しい法制度の適用による緑の保全・管理」として示されている。かつ、「緑の基本計画がめざす緑地指定等の方針図」において、規制の厳しい施策の計画地として示されていない緑地のいくつかについても突発的な開発の動きに対応することができるように、「実現のための施策の方針図」においては、「規制の厳しい法制度の適用による緑の保全・管理」として示された³。このことによって、ある緑地に対して、「緑の基本計画がめざす緑地指定等の方針図」で示されている施策を実施することが困難な場合においても、一段階前に戻って「実現のための施策の方針図」で示されている方針を根拠として、同等の効果を有す他の施策を当該の緑地に実施することができるようにしたものである。

また、「流域のまとまりごとに地域特性・緑の現況・緑の配置の方針、計画推進の為の主な取り組み」が検討されることになった。「暮らしを支え豊にする緑」という視点で緑の基本計画の実現を考えて行くための、「地域」という単位の把握にこの考え方が合致する(鎌倉市, 2010b : 17)と説明されている。これは、本研究の分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」が、流域の考えに基づいて設定されたことになるが、ただしその意義については、「流域という一つの自然の空間単位でものを考えるという、新しい形を入れたというところまでです。(中略)では緑の配置方針というのはどういう事を書いているかという、何とかの河川環境の再生を図り、山と緑からなる流域生態系の計画、抽象的のところまでしか書かれていないのです。(中略)川で全部違うのですけれども、書ききれていない。どうすれば、どうなるかというところも不明なところがいっぱいあるので、私達力不足ではあるのですけれども、少しずつ知見を貯めていって、徐々

³ 鎌倉市まちづくり景観部みどり課ヒヤリング 2016年5月27日

に具体的な資料にしたい」(鎌倉市, 2011a: 14)との意見も緑政審議会の委員からは出されている。一方で、「すべての流域ごとに、「流域を構成する、地域の個性を形成する緑地の保全や維持に努める」方針を示すことが可能になり、よって、ここで示した緑の配置の方針により流域ごとの身近な緑の保全に寄与する、事業展開の柔軟性が高まるようにまとめてあ」(鎌倉市, 2011b: 9)と説明されている。つまり、「実現のための施策の方針図」において「規制の厳しい法制度の適用による緑の保全・管理」として示されていない緑地について、機動的に特別緑地保全地区等の指定が必要となった場合に、この「流域を構成する、地域の個性を形成する緑地の保全や維持に努める」という一文を根拠として、特別緑地保全地区の指定方針を設定することを容易にしようとしたものである。ただし、『鎌倉市緑の基本計画』を改定して以来、突発的な開発の動きと保全運動は未だ発生していないため、その効果は未知数とのことである⁴。

さらに、「市民の自主的なまちづくりの提案等と連携した緑地保全」についての検討が行われた。これまで、突発的に開発の動きとこれに対する住民運動が起こってきたのをふまえて、あらかじめ地域住民でまちづくりの提案をしてもらうことで、機動的な対応を容易にしようとするものである。ただし、当該制度は運用には至っていない。

以上の通り、初版の『鎌倉市緑の基本計画』以来の緑地の機能に基づく保全評価とこれを根拠とする「施策の実施の方針」という枠組みが、身近な緑地の保全という文脈において、今日大きく変化してきたといえることができる。

5.4.7. 鎌倉市における「緑の基本計画」の計画論の展開

以上述べてきた鎌倉市における「緑の基本計画」の計画論の展開を、本研究の分析の着眼点とした概念を用いて整理しよう(図 5.4-9、図 5.4-10)。

鎌倉市においては、旧市街を取り囲む緑地が古都景観という視点に基づいて 1966 年に歴史的風土保存区域として指定され、さらに 1970 年に市街化調整区域として決定されることで、骨格的な緑地が確保されていたが、市街化区域として決定された区域における三大緑地をはじめとする大小の緑地の保全が懸案とされていた。1986 年に創設された緑地保全基金によって財政的基盤を確保した上で、1996 年に策定された『鎌倉市緑の基本計画』においては、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」といえる「配置方針図」によって機能別の緑地の配置の方針を明示し、また、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」に係る緑地の機能に基づく「緑地の保全評価」によって、保全の重要度を示し、評価結果に対応させる形で、各種の、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」が定められた。

さらに、1997 年の鎌倉市緑の保全及び創造に関する条例によって創設された緑地保全推進地区について、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針としての位置に関する事項」といえる指定検討対象地区として、「緑地の保全評価」で保全評価 I、II とされた 22 地区の緑地が抽出された。

⁴ 鎌倉市まちづくり景観部みどり課ヒヤリング 2016年5月27日

当該緑地の地権者に対しては、緑地保全推進地区の指定への意向のアンケートが行われた。ここで、緑地保全推進地区指定検討対象地区を規定する「緑地の保全評価」と、地権者の意向のどちらを施策の実施の根拠とすべきかについて、議論がなされた。これは、「施策の実施の方針」から「施策の実施プログラム」の絞り込みについての根拠の設定の仕方についての議論であったといえる。最終的には、「施策の実施の方針」としての22地区のうちあくまでも第一段階の指定ということで、地権者の意向に基づいて、6地区の緑地保全推進地区の指定が行われた。

三大緑地は2005年までに保全が達成されるに至った。市街化区域における三大緑地以外の大小の緑地については、主に特別緑地保全地区の指定候補地として、「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が保持され続け、漸進的に施策の実施が行われてきた。

また、2006年の『鎌倉市緑の基本計画』まで、特別緑地保全地区等の、買取に対応する「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」が「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」を伴って設定されていなかった、さらに小規模な身近な緑地の保全が、次第に議論の対象とされるようになった。従来、「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」が、それぞれの施策の種類ごとに、土地と一対一の関係となる形で、「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が定められていたため、身近な緑地について、買取を伴う保全の必要性が突発的に生じた場合に、当該の緑地について、これに対応することが困難であった。2011年に策定された『鎌倉市緑の基本計画』においては、「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」の買取を伴う各種施策を統合した上で、「施策の方針のうち施策の位置に関する事項」を明示することで、柔軟な対応を可能とした。また、流域という「エリアに区分された領域」を設定し、流域ごとの個性を保全するという方針を示したことも、やはり柔軟な施策展開を可能とするための試みであった。

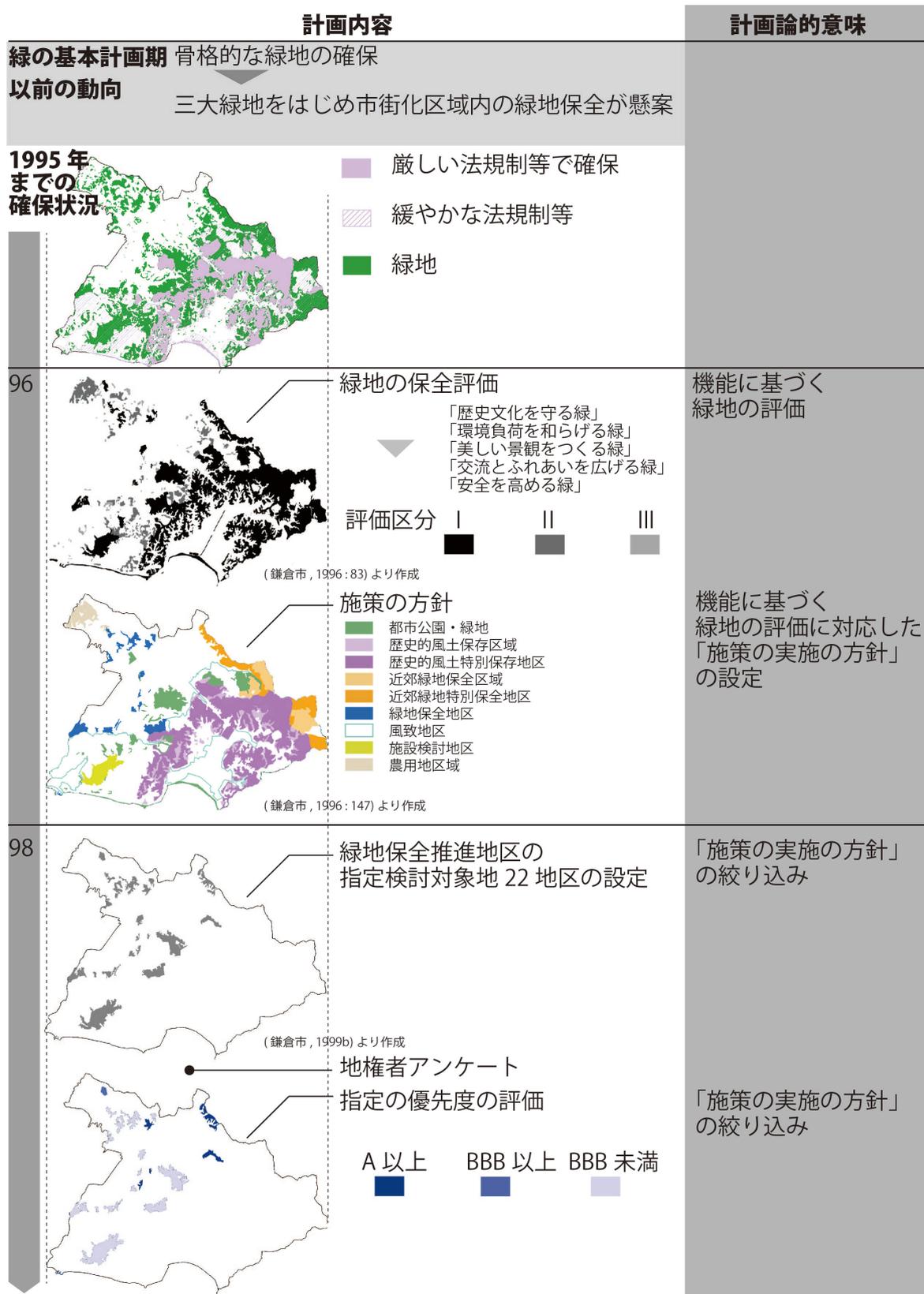


図 5.4-9 鎌倉市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その1

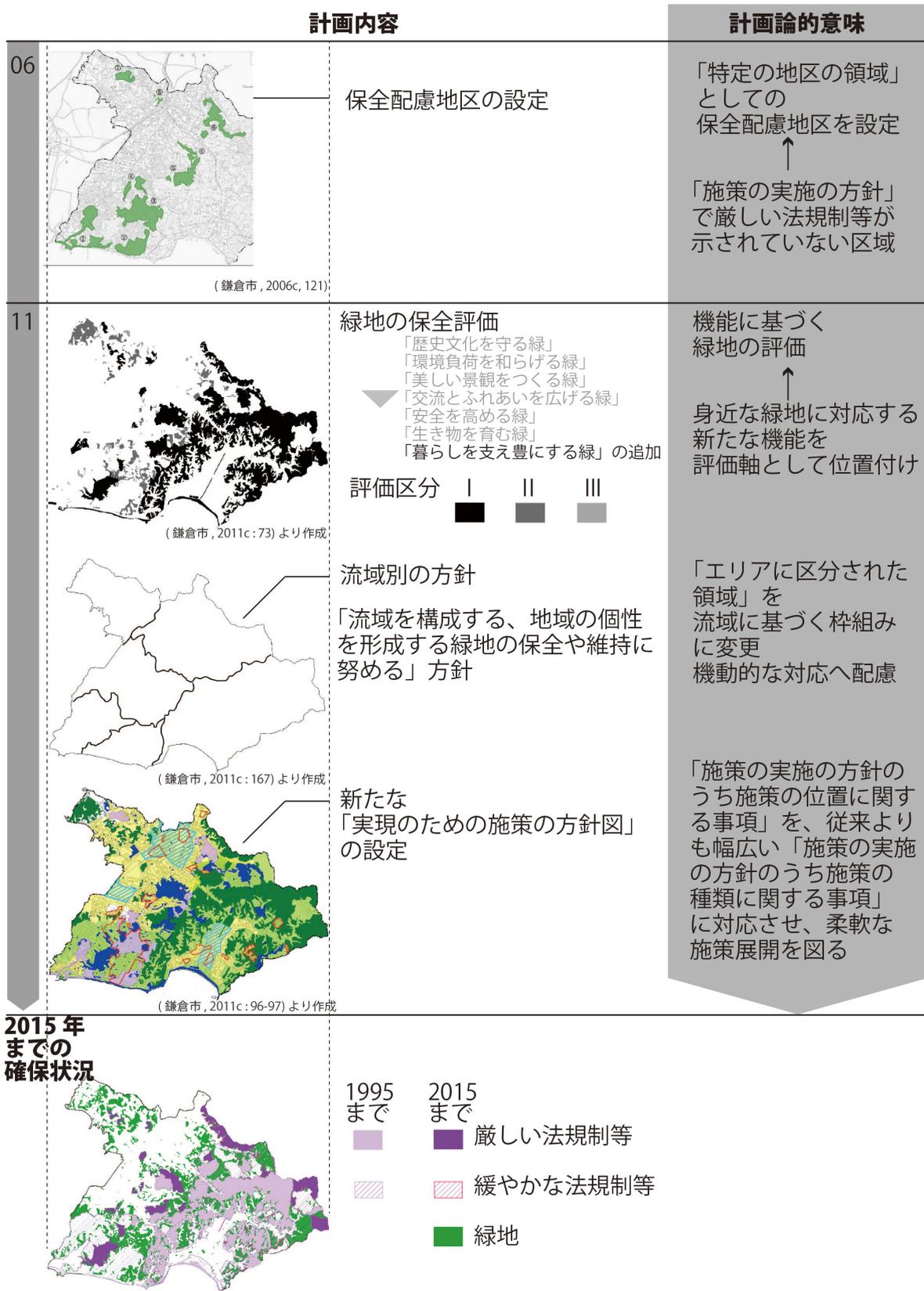


図 5.4-10 鎌倉市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その2

5.5. 逗子市

5.5.1. 背景—緑地の減少と、これに対する施策展開

逗子市は神奈川県南東部の三浦半島に位置し、市域は北側で鎌倉市と、北東側で横浜市と、東側で横須賀市と、南側で葉山町と接し、西部は相模湾に面している。市域の東部から流れる田越川は西部で相模湾に注いでいる。田越川の周囲には平地が広がり、その平地の周囲は、丘陵地が取り囲む地形となっている(図 5.5-1)

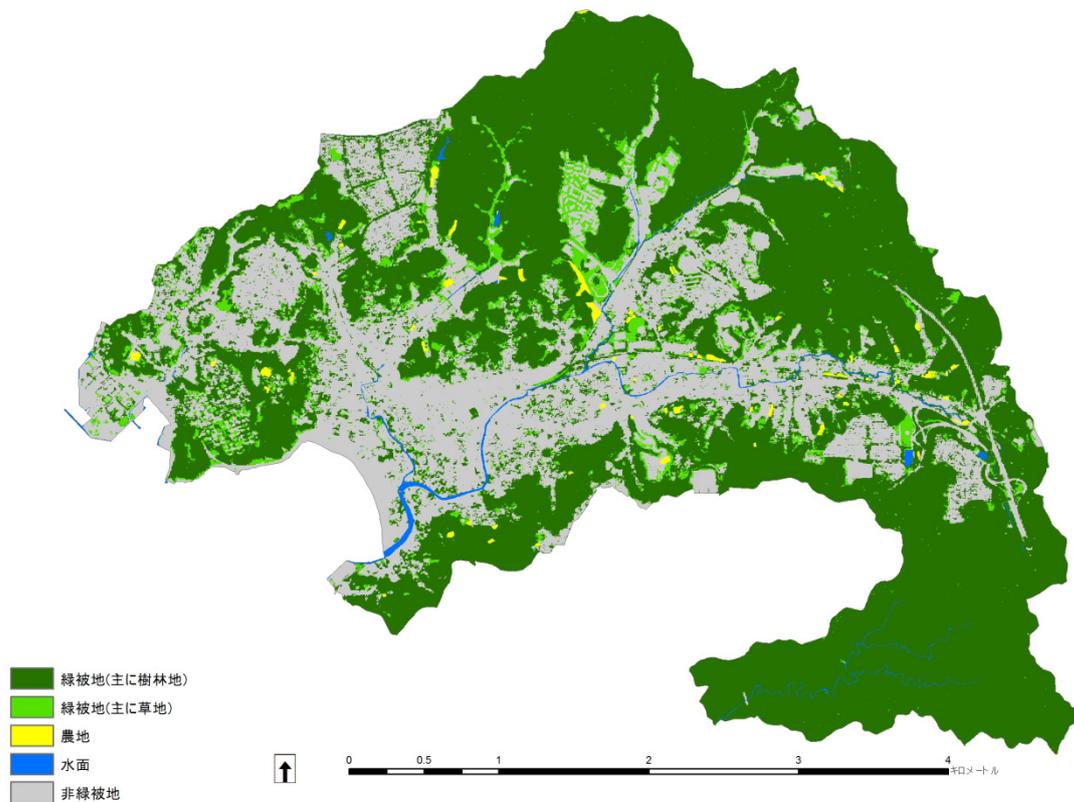


図 5.5-1 逗子市における緑地現況(2005年)(国土交通省都市・地域整備局, 2007)

首都圏のベッドタウンである逗子市においては、高度成長期以降さかんに宅地開発が行われた。1970年に線引きが行われ、市域の辺縁部の丘陵地の大部分は市街化調整区域とされたが、市街化区域にも依然として多くの山林が分布している。また、1982年に市街化調整区域内の池子地区の樹林地に池子米軍住宅を建設する計画が国によって公表されて以来、建設反対と緑地保全を求める住民運動が活発になり、1984年には開発反対派の市長が選出される等、逗子市特有の政治的背景も存在した。

5.5.2. 緑のマスタープラン

1983年に策定された「緑のマスタープラン」においては、「市街化調整区域内の緑地やその時点で買取りなどの対応が可能な市街化区域内の山林などが主な対象になっていたため、今後残さなければならない緑地の総量とその全体のマッピングが明確でなく、行政全体の方針が読み取れないという問題点がある」(富野, 1991: 191)た。「緑のマスタープラン」を充実させる必要性が認識され¹、1990年の「緑のマスタープラン」の見直し時には、「総合計画に基き、保全及び整備すべき緑地系統(都市施設緑地、地域制緑地等)を明らかにし、あわせて逆線引きの検討を計り、緑の総合的施策を確立」(神奈川県都市計画課, 1988)することが目指されていた。改定された『逗子都市計画区域緑のマスタープラン』(逗子市, 1990)においては、「市街化区域内に残された山林を大幅に緑地として残して良好な自然環境を保全する意向を表明し、(略)市街化区域内にあるまとまった山林については原則緑地として保全されるように緑地保全地区あるいは都市緑地として指定」(富野, 1991: 191)するという計画内容が明記された(図 5.5-2)。この計画内容は、「将来の土地利用方針を先取りした内容といってよく、逗子の緑のあるべき姿について、市民が明確に意識する格好の材料になることを期待するものであった」(富野, 1991: 191)とされていた。

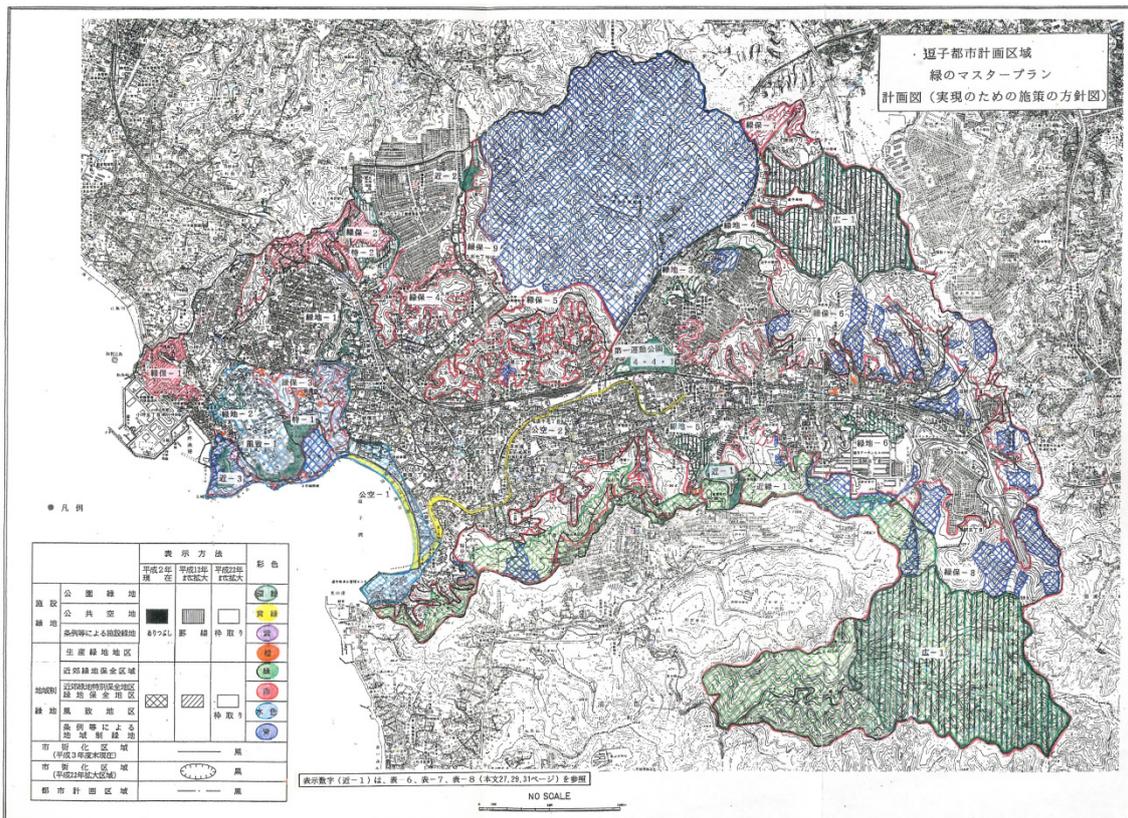


図 5.5-2 緑のマスタープラン 実現のための施策の方針図(逗子市, 1990: 63)

¹ 富野暉一郎氏ヒヤリング 2014年12月18日

5.5.3. 逗子市の良好な環境をつくる条例

一方、1991年には、「逗子市における開発行為等の規制に関する条例」案が逗子市議会に提出された。当条例案には、市街化区域内の山林も対象として、行政指導で開発を特に抑制する「保全区域」を指定することが明記されていた(逗子市, 1991b)。この保全区域は、緑のマスタープランを参考に設定することが検討されていた(逗子市, 1991a: 97)。しかし、行政の指針に過ぎない緑のマスタープランを参照した保全区域は、都市計画法の大前提である区域区分と法律論として矛盾するとして問題視され(神奈川県都市計画課都市緑化企画班, 1991)、条例案は実現しなかった。

1992年に、開発時の手続きと開発の際に残存させる緑地の量を定めた「逗子市の良好な環境をつくる条例」が制定された。当条例に基づき、開発業者に対して、開発時に残存させる緑地の量を「自然環境評価」を根拠として求めることが定められた。図 5.5-3 に示す「自然環境評価」は、10メートルメッシュを原単位として市内全域の緑地の評価を行ったものである。表 5.5-1 にその評価項目と、その評価項目が、分析の着眼点でいう「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」のいずれに対応するものであるといえるのかを整理したものを示す。

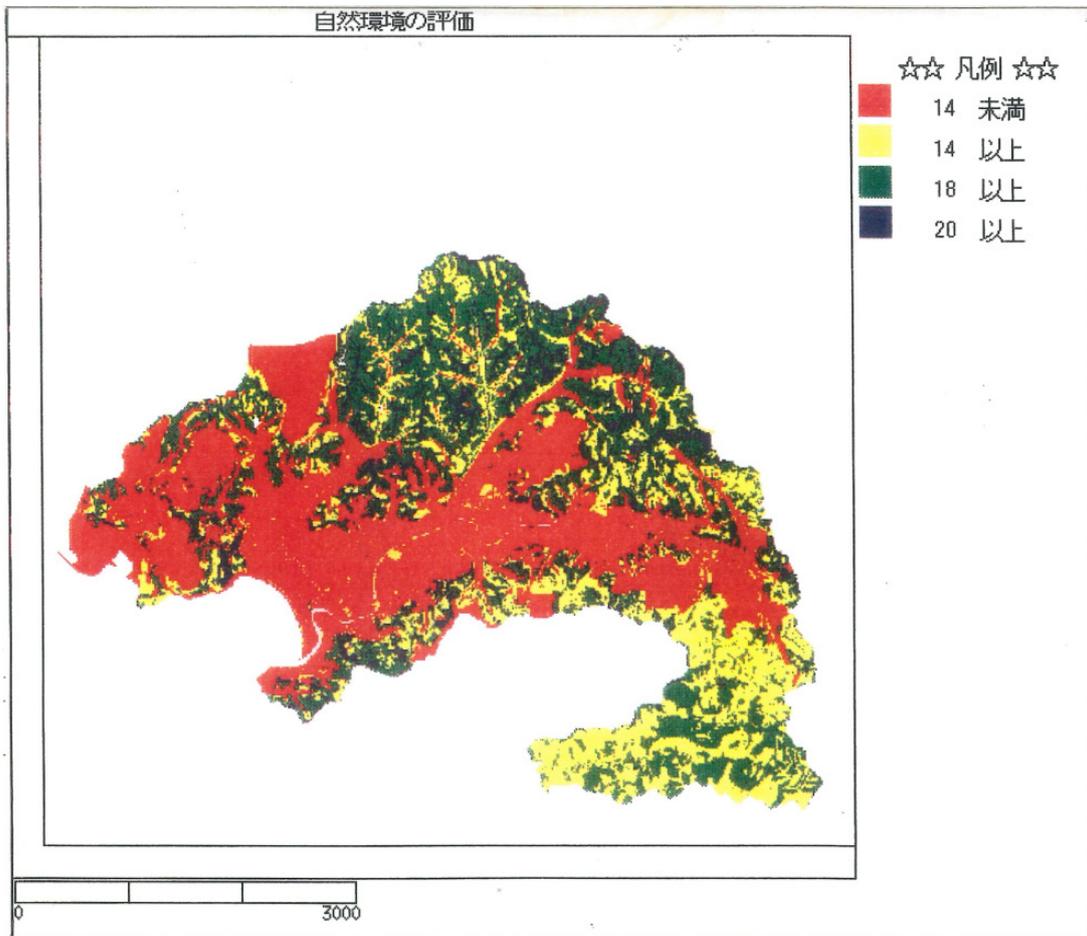


図 5.5-3 自然環境評価(富士通エフ・アイ・ピー株式会社, 1993 : 3-31)

表 5.5-1 自然環境評価の評価軸

項目	評価式	評価項目	内容	形質	位置	総量
土地機能	$Y=Y_1+2Y_2+Y_3+3Y_4+2Y_5+Y_6$	Y ₁ =表層地形 Y ₂ =傾斜 Y ₃ =地形分類 Y ₄ =土地利用 Y ₅ =土地分類 Y ₆ =年間降水	Y ₁ : 礫、火山性岩石ほど高い Y ₂ : 傾斜度が低いほど高い Y ₃ : 低地の方が高い Y ₄ : 田、森林の方が高い Y ₅ : 黒ボク、褐色森林土の方が高い Y ₆ : 1 3000mm 以上 2 2800-3000 未満 3 2500-2800 未満 4 2100-2500 未満 5 2100 未満			
	$CP=2CP_1+CP_2+4CP_3+2(CP_4+CP_5+CP_6+CP_7+CP_8)$	CP ₁ =表層地質 CP ₂ =地形分類 CP ₃ =傾斜 CP ₄ =土地利用 CP ₅ =年降水量 CP ₆ =土性 CP ₇ =植生 CP ₈ =崖	CP ₁ : 石灰岩、ロームが高い CP ₂ : 低地の方が高い CP ₃ : 傾斜度が低いほど高い CP ₄ : 田、森林の方が高い CP ₅ : 2 1400mm 以上 3 1250-1400 未満 4 1250 以下 CP ₆ : 強粘質の方が高い CP ₇ : 水田、林地の方が高い CP ₈ : 岩の崖の方が高い			
	$E=E_1 \times E_2 \times E_3 \times 1/2(E_4+E_5) \times 100$	E ₁ =降雨 E ₂ =傾斜 E ₃ =土地利用 E ₄ =土壌分類 E ₅ =土壌の粒径区分	E ₁ : 横浜の R 値を採用 E ₂ : 0-1 0.01 1-3 0.03 3-8 0.12 8-15 0.40 E ₃ : 荒地 1.00 等 E ₄ : 褐色森林土 1.00 等 E ₅ : 壤質 1.00 等			
生態系維持機能	自然度	自然度Ⅴ(9、10) 自然度Ⅳ(8、7) 自然度Ⅲ(6、5) 自然度Ⅱ(4、3) 自然度Ⅰ(2、1) 解放水面	0 解放水面 1 自然度Ⅰ 2 自然度Ⅱ 3 自然度Ⅲ 4 自然度Ⅳ 5 自然度Ⅴ			
	植物群落構成	高木層、低木層、草本層の構成により設定	高木 低木 草本 0 0 0 1 0 0 50%未満 2 0 0 50%以上 3 0 0でない 問わず 4 0でない 50%以上 問わず 5 0でない 50%未満 問わず			
景観保全機能		被視頻度の数値により設定	1 1-350 2 351 以上			

(伊藤ら, 1993 : 320)より作成

この「自然環境評価」は、緑地の現況に合わせて更新される形で、今日まで保持され続けてきている²。

² なお、「自然環境評価」はあくまでも「逗子市の良好な環境をつくる条例」の手続きの際に用いられるものであった。しかし後述する通り、20年余り後、「自然環境評価」は特別緑地保全地区指定の優先度の設定、つまり、「実施プログラムのうち施策の位置に関する事項」を設定する際に用いられることになる。

特別緑地保全地区候補地位置図



図 5.5-5 特別緑地保全地区候補地位置図(逗子市, 2006b : 87)

表 5.5-2 緑地保全地区候補地の評価軸

項目	評価点	内容	形質	位置	総量
土地所有	5	ほぼ民有林			
	3	保存樹林契約民有地を含む			
	1	公有地率が高い			
法適用	5	市街化区域内			
	3	調整区域内他規制なし			
	1	調整区域内法規制あり/市街化区域内風致地区			
自然特性	自然度 1	緑の少ない市街地・住宅地および非緑被地(造成地・裸地・広いコンクリート地・碎石場等)を含む			
	自然度 2	水田や畑の雑草群落、路傍や埋立地の雑草群落、群落を持った公園・墓地ならびにみどりの多い住宅地を含む			
	自然度 3	スギ・ヒノキ植林、アカマツ植林等の植林とマダケやモウソウチク等の竹林、アズマネザサやススキ等の草地の植生を含む			
	自然度 4	コナラークヌギ林、コナラークリ林によって代表される二次林			
	自然度 5	自然植生と自然植生に近い植生			
植物群落構成分類	評点 0.1	高木層被覆率 0 低木層被覆率 0 草本層被覆率 50%未満			
	評点 2	高木層被覆率 0 低木層被覆率 0 草本層被覆率 50%以上			
	評点 3	高木層被覆率 0 低木層被覆率 0 でない			
	評点 4	高木層被覆率 0 でない 低木層被覆率 50%未満			
	評点 5	高木層被覆率 0 でない 低木層被覆率 50%以上			
景観	5	市街地に隣接している			
	3	海に隣接している			
	1	山中			
生態系特性	5	大規模な樹林			
	3	大規模な樹林に隣接			
	1	島状に立地(市街地内等)			
防災	5	急傾斜地(20°程度以上)			
	3	緩傾斜地(10°程度以上)			
	1	平坦地			

(逗子市, 2004)より作成

この検討を経て、緊急性がそれほど高くない、やや緊急性が高い、緊急性が高い、最も緊急性が高いという、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」についての優先度が、「緑の基本計画」において示されるに至った。しかし、特別緑地保全地区の指定に関しては、地権者の合意がかなり高いハードルであると認識されており(逗子市, 2005 : 132)、実際にその指定事業が着手されるきっかけとなったのは、次に示す『逗子市まちづくり基本計画』策定時の市民による議論であった。

5.5.6. まちづくり基本計画

2007年に策定された『逗子市まちづくり基本計画』(逗子市, 2007b)は、2002年に制定された逗子市まちづくり条例に基づくものである。約130名の公募による市民委員により組織された逗子市まちづくり市民会議が主体となって素案を作成し、この素案を修正した案が市議会の承認を得ることで、『逗子市まちづくり基本計画』が策定された。まちづくり基本計画は都市計画マスタープランを包含するものとして位置づけられている。2006年時点での『まちづくり基本計画素案』の段階では、以下のように、特別緑地保全地区指定候補地の指定方針が記されていた。「逗子市緑の基本計画2005」特別緑地保全地区の保全方針の項目で、「緊急度が高い緑地として保全を図る」と指定した下記地域(※)について以下により、指定を実現する。※地域：広さが10ha以下で、逗子市だけの意思で決定できる地域、緑保7・8・9・10・11・12・13・16・17・18・21(逗子市, 2006a : 21)。つまり、『逗子市緑の基本計画2005』に示された特別緑地保全地区指定候補地を引用する形で、「まちづくり基本計画」の素案が策定されたのである。2007年に最終的に策定された『逗子市まちづくり基本計画』には、個別の特別緑地保全地区指定候補地の指定方針は削除され、以下の計画内容が明記された。「市街地を取り囲む既存緑地は、これ以上の破壊を阻止し、連なった緑の絨毯として連続的、体系的に保全するために法的規制・条例・まちづくり基本計画を厳格に適用する。ア. 斜面緑地をまちづくり推進地区に指定 イ. 特別緑地保全地区候補地の指定を実現 ウ. 市街化区域から市街化調整区域へ変更」(逗子市, 2007b : 8-9)。なお、素案から最終案にかけて個別の指定方針が削減された理由は、選択肢を増やして柔軟に対応していきたいがためであったとされている。(逗子市, 2007a : 346)

2011年からの逗子市総合計画実施計画において、特別緑地保全地区の指定事業は、初めて明記された(逗子市, 2011 : 21)。先述の通り『逗子市まちづくり基本計画』において特別緑地保全地区の指定推進という計画内容が策定されたために、これが総合計画実施計画へと位置づけられた(逗子市, 2007a : 346)とされている。

特別緑地保全地区の指定事業では、特別緑地保全地区指定候補地の絞り込みが行われた。まず、『逗子市緑の基本計画2005』で示された特別緑地保全地区指定候補地がさらに細かく分割され、評価の原単位としての細区分が設定された(図 5.5-6)。細区分は、植生がある個所を対象とする / 区域区分界で地区区分を行う / 道路等の地物を参考に区分を行う / 生態系維持機能評価数値の変更箇所を参考に区分を行う、という条件に従って行われた。また、既存の市街化調整区域、近郊緑地保全区域、保安林、都市公園に該当する区域は、候補地から除外された(逗子市, 2012 : 6)。

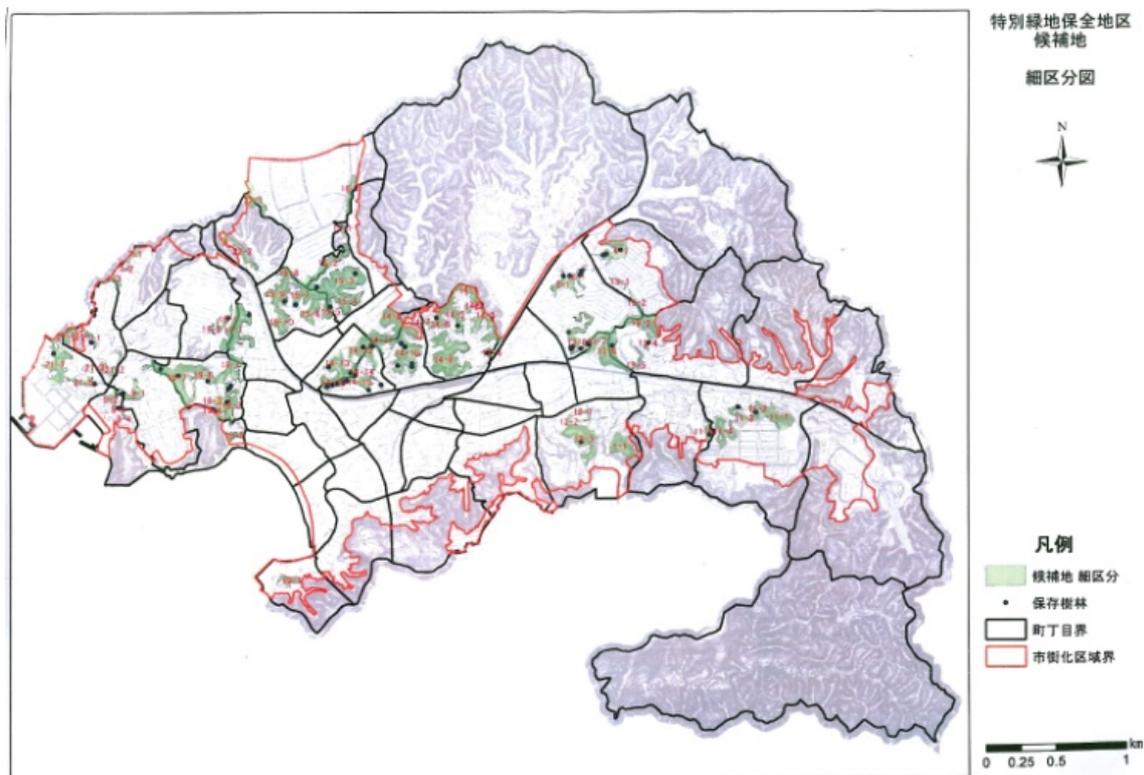


図 5.5-6 特別緑地保全地区指定候補地の細区分(逗子市, 2012 : 16)

続いて、細区分を原単位として、先述した「自然環境評価」を用い、下記の評価方法に基づいて候補地の評価が行われた。

表 5.5-3 特別緑地保全地区指定候補地の評価方法

<p>① 候補地内の「生態系維持機能評価」、「居住快適性維持機能評価」、「土地機能評価」の平均値を算出する。</p> <p>② 特別緑地保全地区の指定要件から、「植生自然度評価」、「植物群落評価」、「保水機能評価」についても平均値を算出する。また、土地機能評価構成要素のうち、「保水機能」は逗子市の地形的な土地特性から「土壌侵食防止機能」、「土砂崩壊防止機能」よりも重要であることから評価を取り入れることとした。</p> <p>③ ①、②の各評価数値の優れたものから順に1位、2位、3位・・・と順位をつける。</p> <p>④ 「生態系維持機能」、「居住快適性維持機能」、「土地機能」、「植生自然度評価」、「植物群落評価」、「保水機能評価」の各順位を足し、足した数値の少ない細区分候補地が自然環境の優れた地区とする。</p> <p>⑤ 「逗子市緑の基本計画 2005」における特別緑地保全地区の保全方針で検討を行った「保全の緊急度」との整合性を確認する。</p> <p>⑥ 開発の可能性を確認し、地区指定上の問題点を整理する。</p> <p>⑦ 所有者確認を行い、指定候補地区を選定する。</p>
--

(逗子市, 2012 : 14)

この過程を経て、評点の高い地区が、指定の優先度の高い候補地として絞り込まれた。優先度の高い区域とされた山の根地区における対象となる緑地は23haであり、その全ての地権者に対して、特別緑地保全地区の指定についての意向調査アンケートが行われた。このように、明示的

な絞り込みが行われた上で、2015年度に最初の指定として、特別緑地保全地区 3807 m²が指定されている。

5.5.7. 逗子市における「緑の基本計画」の計画論

以上述べてきた逗子市における「緑の基本計画」の計画論の展開を、本研究の分析の着眼点とした概念を用いて整理しよう(図 5.5-7)

逗子市においては、米軍住宅の開発問題を契機として緑地保全が主要な市政の課題となり、1990年の「緑のマスタープラン」の施策の方針図において、市内の山林の広範囲が緑地保全地区の指定候補地として位置づけられた。「緑のマスタープラン」においては、緑地保全地区や都市緑地などの、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」が、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」を伴って明示されたものであったが、緑地保全地区の指定の困難さを考えれば、むしろ、逗子の緑のあるべき姿、すなわち、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の形質に関する事項」、「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」を明示するという意義こそが担われていたといえることができる。

一方で、1992年の「自然環境評価」によって緑地の機能に基づく評価が行われ、評価結果と対応させ、条例に基づき開発業者に対し開発時の残存緑地率を求めることで緑地の保全が試みられてきた。

緑地保全地区の指定方針は、「緑のマスタープラン」から、1996年の『逗子市緑の基本計画』、2006年に改定された『逗子市緑の基本計画 2005』へと継承された。さらに、市民が主体となって2007年に策定された『逗子市まちづくり基本計画』においては、特別緑地保全地区指定の指定に着手するという方針が明記された。このことを通じて、特別緑地保全地区指定の優先度の検討が、「自然環境評価」を用いて行われ、これを経て、特別緑地保全地区の最初の指定が2015年に行われた。つまり、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」である特別緑地保全地区指定候補地について、細区分という、分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」を挿入して評価の原単位とした上で、「自然環境評価」の評価軸を用いることで、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」の絞り込みが行われ、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラムのうち施策の位置に関する事項」が設定されたといえることができる。



図 5.5-7 逗子市における「緑の基本計画」の計画論の展開

第6章 都市における階層的緑地計画論の検討

6.1. 都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の特徴

第2章から第5章にかけて、都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の特徴を整理しその実態を明らかにするため、図 6.1-1 に示す枠組みで議論を展開してきた。

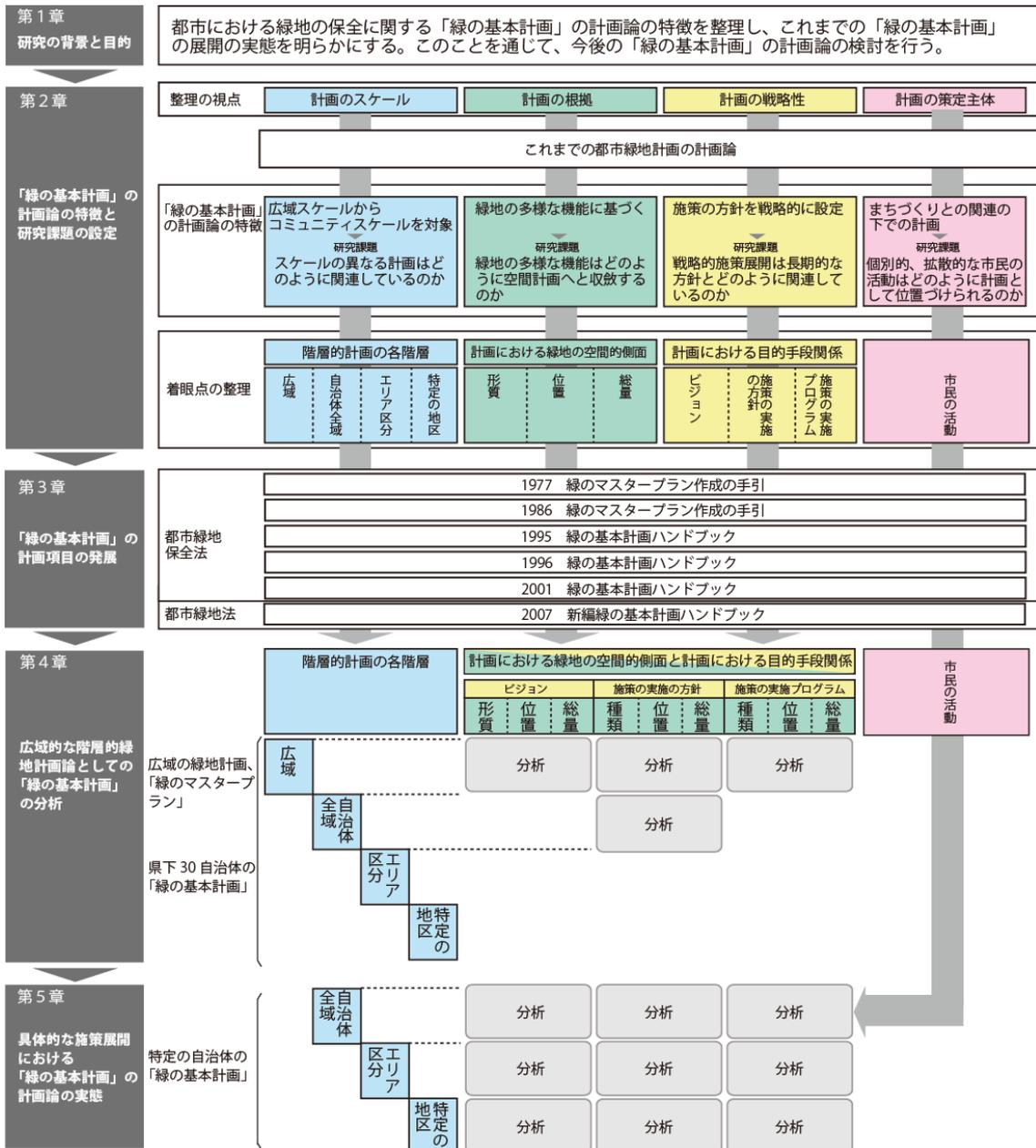


図 6.1-1 本研究における議論の展開

第2章では、これまでの様々な都市緑地計画の計画論の特徴を整理することを通じて、「緑の基本計画」の計画論を、他の様々な計画論の歴史的構図の中に位置づけ、その特徴を明確にすることを目的とした。得られた結果の要点は以下の通りである。

「緑の基本計画」の計画論は、広域スケールからコミュニティスケールを計画の対象領域とし、緑地の多様な機能に基づき、施策の方針を戦略的に設定していく、まちづくりとの関連の下で展開される計画論であることを指摘した。これをふまえて、4つの視点、すなわち、「広域スケールからコミュニティスケールにわたる領域を対象とする階層的計画」、「緑地の多様な機能に基づく計画」、「施策の方針を戦略的に設定していく計画」「まちづくりのとの関連の下での計画」の視点を設定し、「緑の基本計画」の計画論の実態を考察する際に必要となる共通の分析の着眼点を設定した。すなわち、「階層的計画のそれぞれの階層」については、「広域の領域」、「自治体の領域」、「エリアに区分された領域」、「特定の地区の領域」。「緑地の多様な機能の収斂先としての、計画における緑地の空間的側面」については「緑地の形質」、「緑地の位置」、「緑地の総量」。「長期方針と戦略的な施策展開の関係性を示す、計画における目的手段関係」については、「ビジョン」、「施策の実施の方針」、「施策の実施プログラム」。「まちづくりのとの関連の下での計画」については、これ以外の3つの視点的枠組みに、市民の活動がどのように取り込まれているのか、すなわち「市民の活動の受容」である。これらの分析の着眼点に基づき、第3章以下の議論を展開した。

第3章では、法文と策定マニュアルにおける「緑の基本計画」の計画項目のこれまでの発展について、「緑のマスタープラン」の計画項目に遡り、その発展の計画論的意義を、分析の着眼点に基づき整理した。得られた結果の要点は以下の通りである。

「緑のマスタープラン」の計画項目は、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」と「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」の創出という役割を主に担っていた。一方で、分析の着眼点でいう「施策の実施の方針」には、当時制度として存在していた施策が割り当てられたが、施策のメニューが十分でなく、また、計画フレームに規定される分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」ならびに「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」が非常に意欲的なものであったために、施策の実施は、分析の着眼点でいう「ビジョンのうち緑地の位置に関する事項」ならびに「ビジョンのうち緑地の総量に関する事項」の実現という観点からは、十分とはいえなかった。

そのような状況に対し、「緑の基本計画」の内容においては、より詳細なスケール、すなわち分析の着眼点でいう「エリアに区分された領域」や「特定の地区の領域」を主に対象とする計画項目が拡充され、さらに、戦略的な施策展開のための、分析の着眼点でいう「施策の実施プログラム」が計画項目として明確に位置づけられたのである。

第4章では、実際に策定された「緑の基本計画」における計画論が、広域的にみたときにどのような実態を有してきたのかを、神奈川県において策定されてきた広域的な緑地計画と神奈川県下の全ての自治体の「緑の基本計画」を対象として、明らかにすることを目的とした。得られた結果の要点は以下の通りである。

神奈川県においては、首都圏スケールから始まり、都道府県スケール、自治体スケールへと緑地計画が次第にブレイクダウンしてきた歴史的経緯の積上げを通じて、計画内容が異なるスケール

ルを行き来する形で、階層的緑地計画論が形成されてきた。「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)においては、全県、すなわち「広域の領域」にわたる緑地構造に基づく展開が見られた。つまり、自治体による「施策の実施の方針」の原案が、県によって広域的な観点から修正・拡充されることを通じて、県スケールでの「施策の実施の方針」が定められていた。「緑の基本計画」期(1994年-)においては、その県スケールでの「施策の実施の方針」のうち、大規模な緑地を対象とする「施策の実施の方針」がさらに選択された。この県スケールでの「施策の実施の方針」については、その後設定された県スケールにおける「特定の地区の領域」において、実施の優先度が設定された。その後、各自治体がそれぞれの「自治体の領域」における施策展開を蓄積させてきた中で、自治体の「施策の実施の方針」が、改めて県の広域計画に取り入れられた。一方、県スケールの「ビジョン」としては、「広域の領域」にわたる緑の骨格的な構造についての計画意図が、今日に至るまで踏襲されてきている。

自治体の「緑の基本計画」を網羅的に見てみると、「エリアに区分された領域」として、行政上の単位ごとの枠組み、市町村マスタープランの地域別構想の枠組み、類似した土地利用を有する地域の枠組み、流域に基づく枠組み等が用いられてきた。また、ほぼ全ての自治体が、地域別計画、緑化重点地区、保全配慮地区のいずれかを設定している。

「緑の基本計画」における多様な緑地の機能の扱いについては、都市の骨格としての緑や、ビオトープネットワークという、緑地の有する構造的な機能がもっとも多く扱われてきた。さらに、身近な自然環境の保全に関わる機能も近年、より扱われるようになってきている。

次に、「施策の実施の方針」について、「緑の基本計画」期(1994年-)を通じた施策展開の実績を広域的に把握するために、1992年の「緑のマスタープラン」に位置づけられた「施策の実施の方針」と、現在までの施策の実施を比較した。その結果として、面積の数値上では、風致地区が2122.3ha、近郊緑地保全区域が168.2ha、近郊緑地特別保全地区が393.8ha、歴史的風土保存区域が33.0ha、歴史的風土当別保存地区が3.0ha、特別緑地保全地区が470.3ha、都市公園等が2047.8haと、新規の指定、整備が大幅に進捗してきた。また、実施された施策の空間分布に着目すると、施設緑地・現状凍結的な地域制緑地は重複分を除いて全県で2700ha近くが新たに供用または指定され、県によって示された「ビジョン」としての「みどりの骨格ベルト」のそれぞれにおいて、100ha以上の緑の確保が達成されてきた。また、1992年の「緑のマスタープラン」において、施設緑地・現状凍結的な地域制緑地として「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が明示されていなかった緑地も、全県で1194haが新たに供用または指定されており、このことは、機動的な緑地の保全が行われてきたことを示している。「規制の緩やかな地域制緑地」は、市街化圧力の小さい県の西部をはじめとして、大規模な区域において指定され、地域を一体とした緑の確保が行われてきたことがわかる。このように、それぞれの地域の状況に対応しながら、全県にわたる「ビジョン」を支える緑地の確保が進展してきたといえる。

一方、階層的緑地計画論に係る課題として、今日の広域以上のスケールにおける有効な「ビジョン」が乏しいことを指摘した。今日の広域スケールと自治体スケールの緑地計画の関係性においては、「施策の実施の方針」は自治体スケールにおいて積上げられてきた一方で、広域的観点

からの「施策の実施の方針」の拡充や絞り込みは、緑のマスタープラン期(1977年-1993年)や「緑の基本計画」期(1994年-)の初期と比較して乏しいものとなっている。階層的緑地計画が首都圏スケールから発展してきたこと、また、今日取るべき施策の内容が流動的になっている中で立ち返ることのできる基本理念が求められることを鑑みたとき、より広域の首都圏スケールや国土スケールにおいて、今日、これらを統括する有効な基本理念としての計画内容が機能していないという問題を指摘した。

第5章では、先進的な緑地確保の取り組みが行われている神奈川県川崎市、横浜市、鎌倉市、逗子市を対象として、「緑の基本計画」の計画論の具体的な展開を明らかにした。得られた結果の要点は以下の通りである。

「自治体の領域」にわたっては、骨格的な緑地についての計画意図が「ビジョン」として示される一方で、「エリアに区分された領域」や「特定の地区の領域」においては、個別の施策展開の積み上げによる「施策の実施の方針」が示されるという構図が見られた。

また、「自治体の領域」と「特定の地区の領域」は、緑地の機能評価と密接な関連性を有していた。つまり、「自治体の領域」における緑地の機能評価においては、自治体の自然環境が総合的に扱われ「自治体の領域」にわたる、いわば何等かの"類型"を導き出すための機能評価が行われる。他方、「特定の地区の領域」における機能評価は、具体的にどの緑地から事業化するかを決定するための、"集中的な選択"を目的とするものである。これは、一定程度の類似した緑地環境が分布する「特定の地区の領域」において可能となるものである。前者の機能評価には、市全域を対象として行われた横浜市の「私有樹林地の現況調査」、鎌倉市の「緑地の保全評価」、逗子市の「自然環境評価」があり、後者の評価には、川崎市において保全配慮地区とされている領域を対象とした「緑地総合評価」や、逗子市の特別緑地保全地区の指定の優先度の検討の際の評価が挙げられる。なお、逗子市の「自然環境評価」は、当初、緑地の機能の、市全域にわたる類型を明示するものであったが、特別緑地保全地区指定の優先度の検討においては、「自然環境評価」がその評価軸の重みづけを変化させつつ用いられた。この際、評価の対象区域は市街化区域に限られたが、これは市街化区域を、「特定の地区の領域」として用いたものと見こともできる。また、川崎市の2014年の「緑地総合評価」では、コミュニティスケールにおける緑地を重視し、市街化区域内に分布する小規模な緑地について評価軸の設定が行われているが、ここでも、市街化区域が、(保全配慮地区に加えて)「特定の地区の領域」として用いられていると見ることができる。このように、特に重視する「緑地の形質」や「緑地の位置」についての緑地の機能評価と「特定の地区の領域」の枠組みを用いて、保全の優先度が設定され、「施策の実施プログラム」が、施策の実施状況や実施の見通しの下で、設定されてきているといえる。

一方で、「横浜みどりアップ計画」を事例として、施策の実施を規定する予算上の制約を変化させる場合に、予算上の制約には規定されない緑地の確保目標量、つまり「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」が設定され、この「施策の実施の方針のうち施策の総量に関する事項」を根拠として、予算の不足という現実的制約を変化させることが試みられたという構図についても指摘した。

最後に、以上の2章から5章までの議論を通じて指摘することができる、階層的緑地計画論の大局的な構造を図 6.1-2 に整理する。

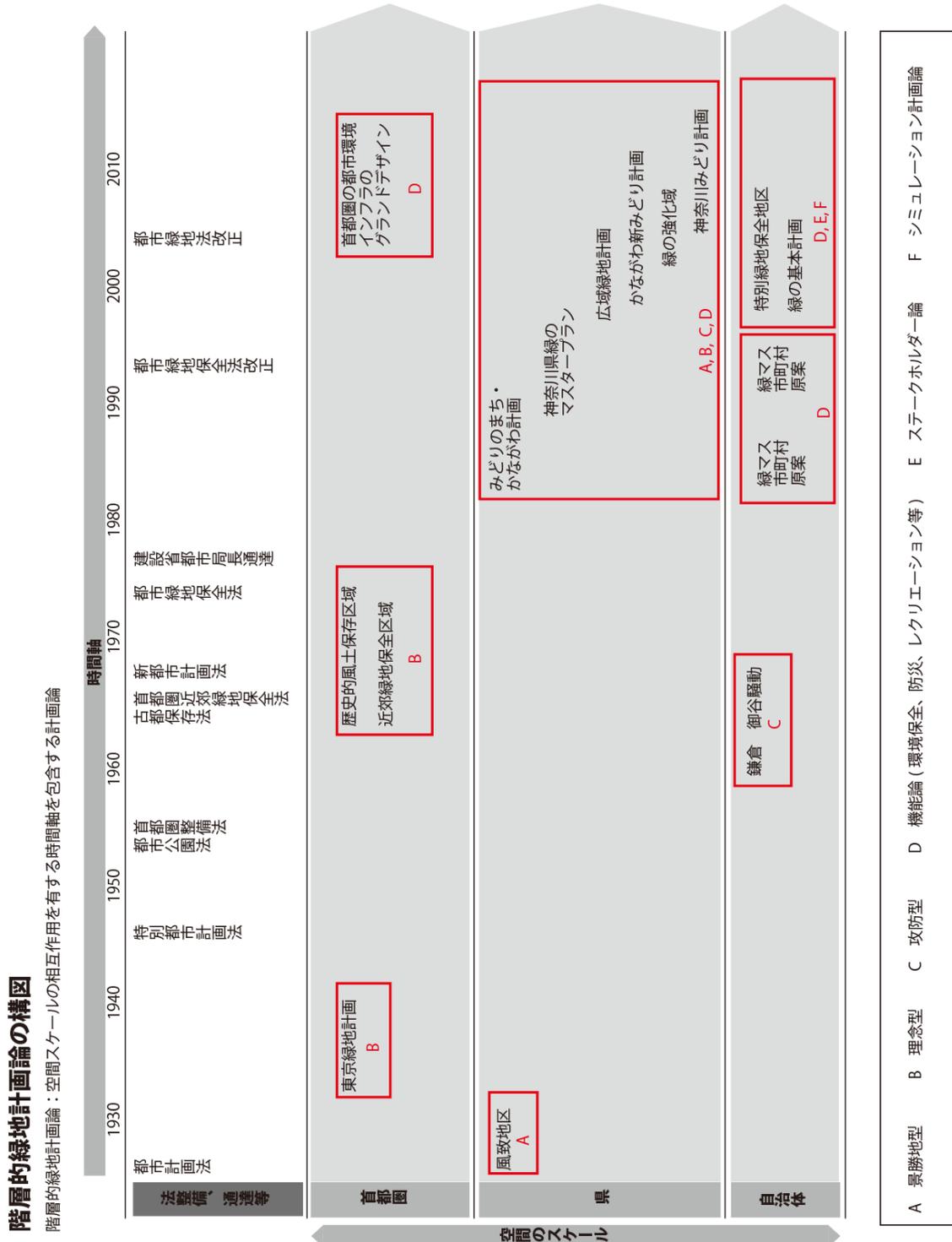


図 6.1-2 階層的緑地計画論の構図

戦前には、風光明媚な地域の確保という視座に基づく、景勝地型といえる計画展開によって風致地区の指定が推進され、また、広域のグリーンベルトという理念に基づく、理念型といえる計

画展開による東京緑地計画が打ち立てられた。

戦後、鎌倉の御谷騒動においては具体的緑地の保全と開発の攻防を通じた、攻防型といえる展開が、広域の古都保存、近郊緑地の保全という理念を発展させ、これらの理念に基づく歴史的風土保存区域、近郊緑地保全区域の創設と指定へとつながっていくことになった。

さらに、県スケールにおいては、従来の景勝地型、理念型、攻防型に加えて、機能論(環境保全、防災、レクリエーション)に基づく計画が、次々に展開されていった。自治体スケールにおいても「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)には機能論を中心とした計画展開が見られ、「緑の基本計画」期(1994年-)には、さらに住民参加や住民活動を考慮したステークホルダー論、また、技術的進歩によってもたらされたシミュレーション計画論が加わってきた。このように、自治体スケールで緻密に展開されてきた計画論に基づき、「ビジョン」や「施策の実施の方針」という計画内容が、今日までに蓄積されてきている。

さらに、首都圏スケールでは、機能論に基づき、首都圏の都市環境インフラのランドデザインが策定されている。ただし、ここで用いられた緑地の機能は、生物多様性保全の場提供機能、人と自然のふれあいの場、良好な景観提供機能のみであり、他の、広域的に検討しなければならない課題については、技術的制約によって、空間計画には落とし込まれていなかった。

以上のような階層的計画論の大局的な構図を把握した上で、本章では以降、今後の「緑の基本計画」の計画論を検討していくことになるが、ここで、①今日、都市における他の諸計画においても、都市における自然環境について配慮することが必須であること、②「緑の基本計画」が都市の自然環境に対する計画意図をオーソライズされた形で示す役割を有していること、の2点を念頭に置くと、次の問が浮かび上がってくる。つまり、これまで見てきたように、「緑の基本計画」において、「ビジョン」、「施策の実施の方針」「施策の実施プログラム」が、新たな時代のニーズに対応する形で、柔軟にその計画内容を変化させたり、その計画内容の絞り込みが行われたりするのであれば、都市における諸計画が、都市の自然環境に対するオーソライズされた計画意図を配慮しようとする場合には、他の諸計画は、「緑の基本計画」の、どのような、どの時点での計画内容を参照することができるのか、また、するべきなのかという問である。

6.2. 「緑の基本計画」の階層的計画論の相対化—ドイツの「景域計画」との比較

この間に対する解への示唆を得るため、本節では、「緑の基本計画」を、ドイツの「景域計画」と比較して相対化することを通じて、「緑の基本計画」の今後の方向性を検討する。ドイツの「景域計画」は、詳しくは後述するが、土地利用を司る F プランに対して影響を行使するという役割を前提として設計されている計画制度であるためである。と同時に、「緑の基本計画」と「景域計画」とは共に、基礎自治体が策定する点、計画内容それのみによって住民の権利を制限する根拠や機能を持つものではなく、マスタープランとしての性格を有す点、特に都市域においては自治体全域を対象として策定される点といった類似点を有す(図 6.2-1)。したがって、一方で「緑の基本計画」との類似点が多く、他方で F プランへの影響の行使を前提としている、ドイツの「景域計画」との論理展開との比較を通じて「緑の基本計画」の論理展開を相対化することで、先の問への示唆を得ようとするものである。

とはいえ、両者を単純に比較することはできない。というのも、「景域計画」の論理展開は「景域計画」の計画項目によって構築されており、その「景域計画」の計画項目は、「景域計画」が位置づいている計画体系に規定されていて、この計画体系自体が、「緑の基本計画」の位置づく計画体系とはそもそも異なるものであるためである。したがって、まず「緑の基本計画」と「景域計画」を規定するそれぞれの計画体系と計画項目を整理し、比較する必要がある。「景域計画」に大きな影響を与えた(清水, 2012 : 235)とされる戦略的環境評価制度が導入された 2005 年以降、「景域計画」と「緑の基本計画」を比較して論じた文献は水原らのもの(水原ら, 2008)があり、水原は、計画のアセスメントにおいては環境情報が重要な役割を果たし、「景域計画」は自治体

	日本・緑の基本計画	ドイツ・景域計画
根拠法	都市緑地法	連邦自然保護法 Bundes Naturschutzgesetz
計画制度	緑の基本計画	Landschaftsplan (örtliche Landschaftsplanung)
策定主体	市区町村	基礎自治体 Gemeinde
対象範囲	主に都市計画区域	自治体全域 Flächendeckend
策定状況	<p>策定済(633自治体) 策定中(16自治体)</p> <p>全ての自治体中 38% 人口10万以上の自治体中 91%</p> <p>(国土交通省 2013, 筆者図化)</p>	<p>州ごとの策定率</p> <p>(STEINら, 2014 : 234)より作成</p>
Fプランとの関係		<p>第二段階統合 Sekundärintegration</p> <p>Fプラン起草 Entwurf F-Plan</p> <p>比較考量 Abwägung</p> <p>Fプラン F-Plan</p> <p>一般的に、景域計画の内容がFプランに部分的に統合される</p> <p>(VonHaaren, 2004 : 61)より作成</p>

図 6.2-1 「緑の基本計画」と「景域計画」の基礎的事項の整理

全域の詳細な環境情報を含むものであるとし、「景域計画」に相当し得るものとして日本では「緑の基本計画」が挙げられるが、「緑の基本計画」には一般的にそこまでの役割は果たせていないと論じた(水原ら, 2008 : 326)。ただし、水原は主に侵害規則と環境親和性評価制度の詳細な解説を行ったものの、「景域計画」や「緑の基本計画」の計画項目の全体像についての考察は行っていない。したがって、ここでは、「緑の基本計画」と「景域計画」の計画体系と計画項目に関して類似点と相違点を整理し、さらに「景域計画」に特有の計画項目が、計画体系のどのような事項に規定されているのかを明らかにすることを通じて、「景域計画」に特有な計画項目が担わされている役割について考察する。このことを通じて、今後の「緑の基本計画」のあり方を、特に「景域計画」を参考として検討する際の着眼点を提供するものである。

「緑の基本計画」と「景域計画」についてそれぞれ、次の項目の基本的な内容について整理した。

計画体系 : [1]計画の目的についての法的な記述、[2]策定主体、[3]計画対象範囲、[4]対象とする緑ないし自然環境、[5]指定される法制度、[6]上位・関連計画、[7]ミティゲーション、[8]環境アセスメント¹

計画項目 : [9]スコーピング、[10]調査と評価、[11]「ビジョン」、[12]「施策の実施の方針」²

「景域計画」の計画体系については既往研究(清水, 2012; 水原ら, 2008; 渡辺, 2010)を用いつつ、一部独自に関連法文または行政規則を翻訳した。また、計画項目については、清水による研究(清水, 2012)が存在する。清水は、「景域計画」の計画項目についての連邦自然保護法上の規定と、バイエルン州(Bayern)における「景域計画」の内容の個別事例を紹介した。ただし、「景域計画」の計画項目の全体像については言及されていない。よって本研究では、「景域計画」の計画項目が記述された、連邦自然保護局が作成した「景域計画」の手引書(Bundesamt für Naturschutz, 2012) (以降、「連邦手引書」とする)を用いた。ただし、連邦手引書は、計画項目の概要を示すにとどまっている。したがって、「景域計画」の計画項目の全体像については連邦手引書を用いて記述し、さらに具体的な計画項目の内容については、州の手引書を用いることとした。対象とする州は、バーデン＝ヴュルテンベルク州(Baden-Württemberg、以下BW州)とした。BW州における「景域計画」は、第二段階統合であり、策定部局は建設誘導計画部局³である(Hachmannら, 2010 : 14)。これは「緑の基本計画」が独立した計画として策定されながらも、都市計画体系の中に位置付けられている状況と類似した状況といえ、このことからここではBW州を対象とし、BW州

¹ 景域計画については、[6]上位・関連計画は、「景域プランニング」と「空間プランニング」、[7]ミティゲーションは「侵害規則」、[8]環境アセスメントは「環境親和性評価」、「戦略的環境評価」、「FFH 親和性評価」とした。

² Landschaftsplanung の計画内容として、次の4項目が挙げられている(Bundesamt für Naturschutz, 2012 : 43)。課題の設定/調査の枠組の決定(スコーピング)(Aufgabenbestimmung/Festlegung des Untersuchungsrahmens(Scoping))、調査と評価 (Bestandsaufnahme und Bewertung)、目標構想(Zielkonzeption)、要求と手法(Erfordernisse und Maßnahmen)。ここでは、これらを踏襲しそれぞれ「スコーピング」、「調査と評価」、「ビジョン」、「施策の実施の方針」として設定したものである。このうち、「ビジョン」と「施策の実施の方針」は、本研究第2章で設定した分析の着眼点であることを明示するため、本文では「」で括弧して示している。

³ 第二段階統合、建設誘導計画については後述。

の手引書(Baden-Württemberg, 2012) を用いた。さらに、具体例として、BW州において実際に策定されたラインフェルデン - シュヴェアシュタット(Rheinfelden - Schwörstadt)の「景域計画」である『Landschaftsplan VVG Rheinfelden-Schwörstadt』(HHP Hage+Hoppenstedt Partner, 2013)(以下、「RS景域計画」とする)を引用した。また「RS景域計画」の計画内容と実務での用いられ方について、ラインフェルデン市の都市建設・計画・環境部局職員へのヒヤリングにて情報を補った。なお、「RS景域計画」は2013年に策定され、BW州下の自治体による「景域計画」のうち最も最近策定されたものであるためこれを用いた。

さらに、計画項目の[9]スコーピング、[10]調査と評価、[11]「ビジョン」、[12]「施策の実施の方針」については、「緑の基本計画」と「景域計画」についてそれぞれ、策定プロセスに位置づけて整理した。「緑の基本計画」の策定プロセスは、『新編緑の基本計画ハンドブック』(国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編, 2007)に記述されているものを用いた。「景域計画」の策定プロセスは、BW州の手引書に基づき、独自に作成した。

最後に、[9]から[12]までの、「緑の基本計画」と「景域計画」の計画項目を比較し、両者において類似する計画項目やその特徴と、「景域計画」に特有な計画項目やその特徴を抽出した。そしてこれらの計画項目が、[1]から[8]までの計画体系のどのような事項に規定されているのかについて整理した。

6.2.1. 景域計画の基本事項

6.2.1.1. ドイツの地域構造・空間プランニング・景域計画

図 6.2-2 に示す通り、ドイツは16の連邦州(Bundesland)から成っており、さらに各連邦州の中に地域(Region)、さらにその下に基礎自治体(Gemeinde)が存在する。州から基礎自治体までそれぞれのレベル・スケールにおいてそれぞれ土地利用計画・規制を担っている計画が存在する。

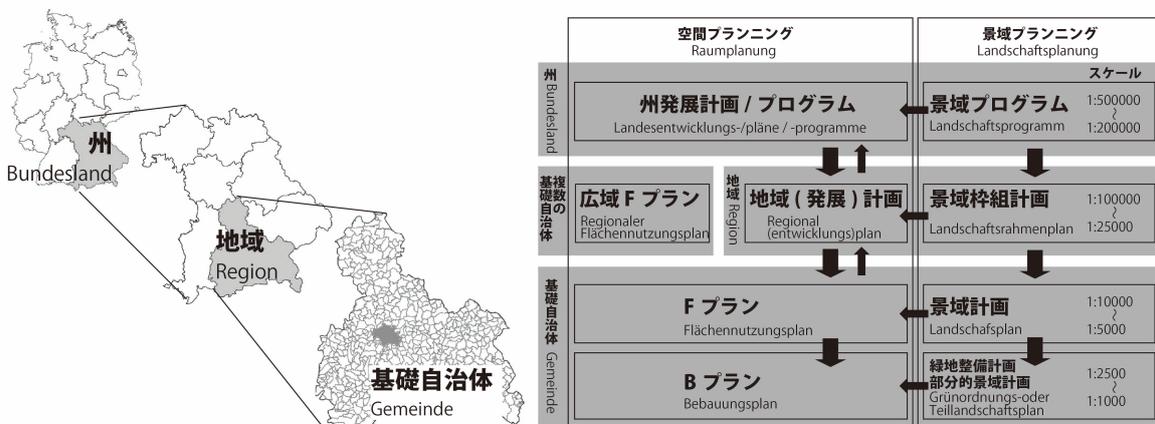


図 6.2-2 ドイツの地域構造とプランニング体系

州レベルでは州発展計画/プログラム(Landesentwicklungs-/ pläne / -programme)、地域レベルでは

地域(発展)計画(Regional(entwicklungs)plan)、基礎自治体レベルではFプラン(Flächennutzungsplan)とBプラン(Bebauungsplan)がこれに該当する計画である。これらの計画を総称して空間プランニング(Raumplanung)と呼ぶ。

特に、基礎自治体におけるFプラン、Bプランは土地利用計画・規制の根幹をなす。FプランとBプランは建設誘導計画(Bauleitplan)と呼ばれ、建設法典(Baugesetzbuch)に基づく法定計画である。Fプランは、基礎自治体全域を範囲にマスタープランとして決められ、将来の土地の使われ方を示し、約10年から15年の単位で見直される。Fプランの内容は、公的機関を拘束するが、一般市民への影響は直接的にはない。一方、Bプランは、Fプランを受けて予想される建設・開発活動を、比較的狭い地区で詳しく具体的に規制・誘導するものであり、それぞれの開発計画の際に個別的に策定される。Bプランは一般市民の土地利用に対して法的拘束力を持っている(西村・町並み研究会, 2000 : 114)。

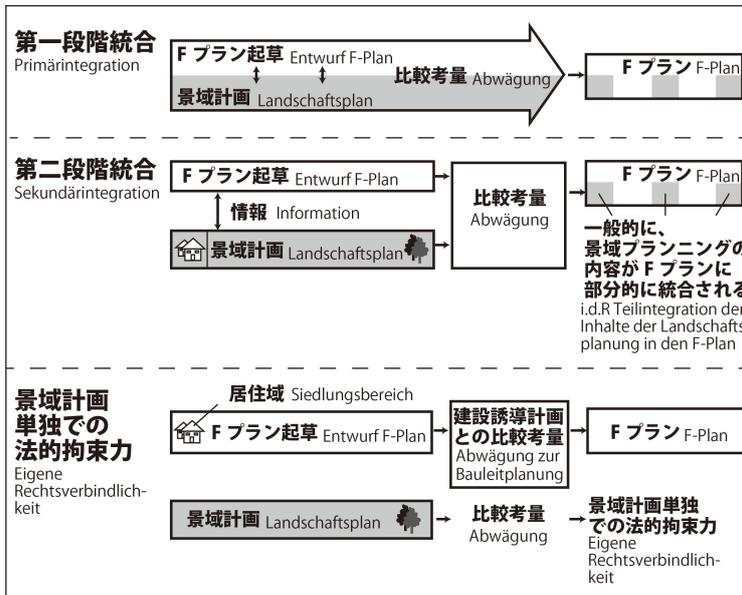
6.2.1.2. 景域プランニング

空間プランニングの各計画に対応する形で、都市や地域のあり方を特に自然環境に立脚した視点から示す計画が連邦自然保護法(Bundesnaturschutzgesetz)に基づき存在し、これらは総称して景域プランニング(Landschaftsplanung)と呼ばれている(図 6.2-2)。この中で、建設誘導計画のFプランに対応するものが、「景域計画」(Landschaftsplan)である。建設法典においては、建設誘導計画の策定の際には様々な分野(居住、労働、交通、宗教等)の利害関係を比較考量するものとされている。これらの分野の一つとして「環境保全・自然保護・景域保全」が挙げられている。さらに「環境保全・自然保護・景域保全」における利害も様々な分野に分けられ、このうちの一つとして、「景域計画およびその他のプランの表示で、とくに水、廃棄物、公害保護法によるもの(§1建設法典)」が挙げられている。

一方、連邦自然保護法においては、「プランニングや行政手続きにおいては景域プランニングの内容を考慮するものとする。[略]景域プランニングの内容を政策決定の際に考慮することができない場合には、このことを説明するものとする(§9[5] 連邦自然保護法)」とされ、さらに「景域計画の内容は建設誘導計画に統合することができる(§11 B 連邦自然保護法)」とされている。

6.2.1.3. 「景域計画」のFプランへの統合

「景域計画」の建設誘導計画への統合は、実際には「景域計画」のFプランへの統合という形をとる。また、この統合の方法は州によって異なり、Haarenによって3タイプに分類されている(Von Haaren, 2004 : 60-62)。



a) 第一段階統合 (Primärintegration)

独立した「景域計画」は作成されず、Fプラン策定時にFプランの一部として自然環境に関する利害に関する事項が策定される。バイエルン州 (Bayern) とラインラント＝プファルツ州 (Rheinland-Pfalz) の「景域計画」が該当する。

b) 第二段階統合 (Sekundärintegration)

図 6.2-3 景域プランニングの建設誘導計画への統合 (Von Haaren, 2004 : 61) より翻訳・加筆

まず独立した「景域計画」が策定され、その計画内容が場合によってはFプランに統合される。「景域計画」自体は法的拘束力を持たない。a)の「第一段階統合」、c)の「景域計画単独での法的拘束力」を採用している州以外の、ドイツ国内の大部分の州の「景域計画」が該当する。

c) 「景域計画」単独での法的拘束力(Eigenständige Rechtsverbindlichkeit)

独立した「景域計画」が策定され、「景域計画」自体が法的拘束力を有す。該当する州として、まずノルトライン＝ヴェストファーレン州 (Nordrhein-Westfalen、以下 NRW 州)が挙げられる。NRW 州では、「景域計画」は外部地域 (注：次ページ参照) のみを対象として策定され、Fプランは内部地域 (注：次ページ参照) のみを対象として策定されるため、両者の重複が起こらない。また、他に該当する地域が、都市州と呼ばれるベルリン(Berlin)、ハンブルク(Hamburg)、ブレーメン(Bremen)である。これらの3地域ではFプランが「景域計画」に優先する。

6.2.1.4. 「景域計画」の効力

以上見てきたように、多くの州では「景域計画」は第二段階統合という形でFプランに統合される。つまり、「景域計画」の内容は、Fプランに反映されて初めて—ごく単純に言えば、例えば、「景域計画」で緑地として計画されている区域がFプランでも緑地として計画されて初めて—法的拘束力を持つようになる。すなわち、Fプランが開発許可権限を持つ公的機関を拘束し、開発許可権限を持つ公的機関がFプランに適合したBプランを許可することで、法的拘束力が発生するのである。

6.2.1.5. 環境評価(Umweltprüfung)

F プランと「景域計画」との関連という観点で、もうひとつ重要な制度として、環境評価(Umweltprüfung)が挙げられる。建設誘導計画策定の際には環境評価を行い、環境保全にかかわる利害について、予想される環境への影響を算出し、環境報告書に記述し評価することになっている。「景域計画」やその他特に水、廃棄物、公害保護法による計画が存在する場合には、これらの計画における現況調査と評価を、環境評価の際に参照しなければならないとされている(§2 建設法典)。

6.2.1.6. 内部地域と外部地域

先述の通り、B プランはそれぞれの開発計画の際に個別的に策定される。したがって、B プランがまだ定められていない区域が当然存在することになるが、このような区域は内部地域(Innenbereich)と外部地域(Außenbereich)のいずれかに指定される。内部地域とは、建物が連担し、かつ、建築物が一定量集合している土地である。内部地域では、周囲の状況と同程度の建設行為が認められる。一方、外部地域は、B プラン策定区域・内部地域以外の区域を指す。外部地域においては原則的には建設行為が認められていない(頼・丸茂, 2006 : 12) (図 6.2-4)。

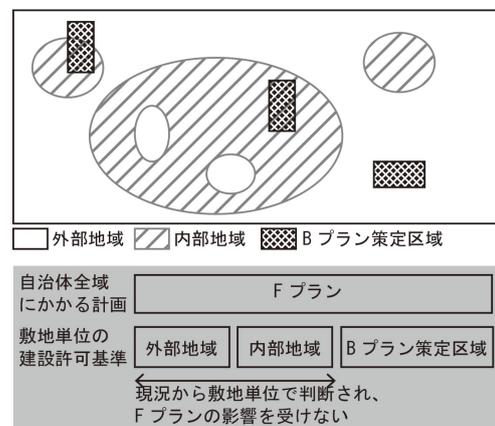


図 6.2-4 内部地域と外部地域(頼・丸茂, 2006 : 12)より作成

6.2.2. 「緑の基本計画」の計画体系と計画手法との比較整理

「緑の基本計画」と「景域計画」の計画体系については表 6.2-2に、計画項目については表 6.2-3と表 6.2-4に整理した。計画項目は、さらに策定プロセスの形で、図 6.2-10に整理した。以下、それぞれの計画項目ごとに、「緑の基本計画」の概要、「景域計画」の概要、「景域計画」に特有な点とそれを規定する計画体系の事項について論じる。

6.2.2.1. スコーピング

「緑の基本計画」には独立した計画項目としては存在しないが、「景域計画」には「オリエンテーション(Orientierung)」という計画項目が存在する(表 6.2-3 の[9]のア、図 6.2-10)。「オリエンテーション」では、自治体における特に重要なテーマが定義され、「景域計画」の全体像についての見通しが立てられる。さらに、この段階で利害関係者の意見を聞くことで、スコーピングの機能も有し得る(表 6.2-3 の[9]のイ)。

6.2.2.2. 調査と評価

調査と評価に関しては、「緑の基本計画」は、「現況調査」、「分析・評価」、「課題の整理」という項目で構成されている。「現況調査」の調査項目は、自然的条件調査として気象環境調査、地形調査、地質・土壌調査、植生調査、動植物調査、水系調査、土地自然特性調査が行われる。さらに社会的条件調査や上位計画等関連計画の整理などが求められている(表 6.2-3 の[10]のウ、図 6.2-10)。続いて「分析・評価」の段階で「緑地」を主要な機能別、つまり「環境保全」「レクリエーション」「防災」「景観」の観点から分析、評価し、課題を整理する(表 6.2-3 の[10]のエ、図 6.2-10)というものである。

これに対し、「景域計画」の「分析(Analyse)」では、「景域空間の特徴の把握」、「環境要素(Schutzgüter)の把握」、「連邦自然保護法に定められた目標の観点からの環境要素の評価」、「特定の負荷と侵害に対する環境要素の敏感性の評価」、「環境要素に対する、起こりうる利用による影響の把握と評価」を行うことが求められている。対象となる環境要素は、「土壌」、「水」、「気候と大気」、「動植物・生物群集・ビオトープ」、「景域」、「エコシステムと相互作用」とされ、「緑の基本計画」の自然的条件調査の対象と類似しているといえる。これらの環境要素について、「多様性」、「機能・再生の可能性」、「持続的な利用の可能性」、「認識と経験」の観点から分析・評価を行う(表 6.2-3 の[10]のオ)。一例として、環境要素「動植物・生物群集・ビオトープ」の、連邦自然保護法に記述された目標、目標から導出される内容、起こりうる利用による影響、用い得る区域指定について、表 6.2-3 の[10]の例に示す。具体例としては、「RS景域計画」の「分析」においては、環境要素「景域」、「土壌」、「水」、「気候と大気」、「動植物と生物多様性」、「人間」、「文化」ごとに分析が行われている。たとえば、このうち「動植物と生物多様性」では、さらに「ビオトープタイプ」、「保護地区と保護物」、「ビオトープタイプの効用と機能の能力」、「種と生物遺跡」に分けられ分析が行われている。具体的な一例として、「ビオトープタイプの効用と機能の能力」の評価図面を図 6.2-5 に示す。一定の即地性をもった評価が図示されていることがわかる。実際、「分析」は、ラインフェルデン市においては、自治体業務上、とりわけ使用することの多い計画項目とのことである⁴。



図 6.2-5 ビオトープタイプの効用と機能の能力評価図面 (HHP Hage+Hoppenstedt Partner, 2013) Karte5.3 Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Biotoptypen を編集・翻訳

以上のことから、「調査と評価」においては、次の二点が「景域計画」に特有だと指摘できる。

一点目は、調査と評価の対象として、「緑の基本計画」の社会的条件調査等に該当する社会的な要素についての要請が、「景域計画」においては相対的に小さく、自然環境の要素がより集中

⁴ラインフェルデン市都市建設・計画・環境部局ヒヤリング 2015年5月19日

的に扱われている点である。これは、ドイツの計画体系において、「景域計画」はあくまで自然保護と景域保全を担う計画制度であり(表 6.2-2 の[1]のカ)、F プランとの比較考量と統合(表 6.2-2 の[6]のキ)や、後述する通り「景域計画」の代替案作成の際にFプランの計画内容を前提条件の一つとすることからもわかる通り、「景域計画」は自然環境を担当し、社会的な要素を担当するのはFプランであるという明確な役割分担が存在するためといえる。

二点目は、環境要素を評価する際に、「景域計画」の外部に定められた環境要素の保全目標を基準として評価が行われる点である。つまり、環境要素の種類分けと、それぞれの環境要素の望ましい状態についての目標が、「景域計画」の外部にすでに定められている(表 6.2-3 の[10]の例)。つまり、それぞれの環境要素を保全するという大前提は「景域計画」の内容にかかわらず法に定められた規定方針であり、この規定方針を具体的に自治体で展開する際の基礎的な情報を顕在化することが「分析」において求められているといえる。

6.2.2.3. ビジョン

「ビジョン」は、「緑の基本計画」では、以下の計画項目から構成される。まず計画の基本理念と緑の将来像を検討し、これに基づいて基本方針、緑の配置方針、緑化の総括的な目標を定め、緑地の保全および緑化の目標を定める。この目標を達成する主要機能別の緑地の配置計画を、環境保全、レクリエーション、防災、景観の視点から行い、同時に、都市公園の整備の方針を設定して、総合的な緑地の配置計画図を作成する(表 6.2-4 の[11]のク、図 6.2-10)とされている。

一方、「景域計画」における「ビジョン」は次の計画項目から構成される。まず「自然環境の目標一覧(Zielkonzept)」が作成される(表 6.2-4 の[11]のケ、図 6.2-10)。「自然環境の目標一覧」は、自然環境や景域の専門的な視点に立脚した、自然と景域のあるべき状態である。「自然環境の目標一覧」は、Fプランの計画内容を考慮する前の段階で作成されるため、理論的には、Fプランの計画内容等の社会的な要素を必ずしも前提とせずに策定されることとなる。具体的には、「RS 景域計画」における「自然環境の目標一覧」は次のようなものである。まず、自治体が5地域に分けられる(開けた土地、川沿いの開けた土地、森林地域、都市的な居住地域、田園的な居住地域)。それぞれの地域に関して、「景域」、「土壌」、「水」、「気候と大気」、「動植物と生物多様性」という環境要素ごとに、

その目標が一覧として記述されている。一例として、「都市的な居住地域」における環境要素「土壌」と「動植物と生物多様性」の目標一覧を表 6.2-1 に示す。文章での表示となっており、図面は伴っていない。さらに、「代替案(Alternativen)の作成」(表 6.2-4 の[11]のコ)と「空間親和性

土壌	<ul style="list-style-type: none"> ・節約的に土壌を保全する ・「外部地域の発展よりも内部地域の発展」の原則に基づき、既存の空地での建設が求められ、農地は保全されるべきである ・ダイオキシンによって汚染された土壌の浄化 ・これまでに建蔽されていない区画の開発の最小化 ・適切な圃いや屋上緑化の利用により、土壌が蔽われることを最小限に留める ・個人、工場のエネルギー消費と個人の自動車交通から排出される汚染物質の土壌への流入を回避
動植物と生物多様性	<ul style="list-style-type: none"> ・生態的に質の高いビオトープ構造と緑地施設の保全 ・都市内のビオトープ連結の発展。既存の緑地とオープンスペースを連結する ・土地台帳に基づき空地とブラウンフィールドの魅力的な緑の空間としての潜在性が検討される。機能的な面とともに生態的な面を考慮すべき ・周辺地域とともに都市内の緑空間のネットワークによるビオトープ連結の向上 ・当地に適した河川沿いの河岸植生の発展 ・生息空間の消失の回避 ・家計、工場と車社会化された個人活動による汚染物質や富栄養化の回避

表 6.2-1 RS 景域計画の自然環境の目標一覧(一部)(HHP Hage+Hoppenstedt Partner, 2013 : 122)より抜粋・翻訳

(Raumverträglichkeit)の評価」(表 6.2-4 の[11]のサ)が行われる。ここでは、Fプランの内容を一つの前提条件としつつ複数の前提条件を作成し、これらの複数の前提条件の下での自然と環境の状態が「代替案」として想定される。そして、これらの複数の「代替案」について、「自然環境の目標一覧」を基準として、その「空間親和性が評価」される。「空間親和性の評価」とは、それぞれの「代替案」における、主に「自然環境の目標一覧」の実現度合い、自然環境のポジティブ、ネガティブな影響についての予想が評価されるものである。このプロセスを経て、「総合的目標(Leitbild)」が作成される(表 6.2-4 の[11]のシ、図 6.2-10)。「総合的目標」は、利害関係者の希望と、「景域計画」的な目的を、具体的な空間に関連付けて一本化するという役割を担うものである。具体例として、図 6.2-6に「RS景域計画」における総合的目標の骨子とされているものを示す。ここでは、対象地が5種の主題に分けられ、全ての利害関係者が追求すべき総合的な目標が示されている。



図 6.2-6 RS 景域計画の総合的目標の骨子 (HHP Hage+Hoppenstedt Partner, 2013 : 132) Abb27 Kernpunkte des räumlichen Leitbildes der VVG Rheinfelden-Schwörstadt を編集・翻訳

さらに、「空間コンフリクト図(Raumwiderstandskarte)」が作成される(表 6.2-4 の[11]のス、図 6.2-10)。ここで明示されるコンフリクトは、これ以上解決のために協議することのできないコンフリクトを有する区域と、「景域計画」的な観点から見たコンフリクトの多い区域を示すものである。具体例として、「RS景域計画」における、「居住地の限界(Siedlungsschwelle)」という図面を図 6.2-7に示す。ここでは、居住地の拡大と周囲の自然環境との間の「コンフリクトの多い区域」が明示されている(図 6.2-7 のア)。「コンフリクトの多い区域」においては実際に開発が制限されるわけではなく、「コンフリクトの多い区域」



図 6.2-7 RS 景域計画の「居住地の限界」(一部)(HHP Hage+Hoppenstedt Partner, 2013) Karte10.1 Siedlungsschwellen を編集・翻訳

とバッティングした開発を行う場合、予想される相殺・代償措置の負担がより大きくなることが示されている⁵。

以上のことから、「ビジョン」については、次の二点が「景域計画」に特有だと指摘できる。

一点目は、「ビジョン」の設定方法、つまり「自然環境の目標一覧」を設定し、Fプランの計画内容を参照しつつ、「代替案」を設定し、「空間親和性評価」を行い、「空間コンフリクト図」を明らかにするという、「総合的目標」を定めるまでの一連のプロセスである。これを規定する計画体系の事項としては、戦略的環境評価（表 6.2-2 の[8]のセ）について次のア、イ）が指摘できる。

ア）「景域計画」の戦略的環境評価（表 6.2-2 の[8]のソ）である。環境報告書において求められている「計画あるいはプログラムに対して該当する環境保護の目標の記述」（表 6.2-2 の[8]のタ）は、これを基準として、計画またはプログラムの計画内容を批判的に評価するためのものである。「景域計画」以外の計画・プログラム、例えば F プランの策定時には、「景域計画」に記述されている環境保護の目標が参照されるが、「景域計画」の策定時には、環境保護の目標は「景域計画」自身の内部に作成される。これに対応するのが「自然環境の目標一覧」であり、「自然環境の目標一覧」を評価基準として、「代替案」を「親和性評価」において批判的に評価し、「総合的目標」における環境の利害の考慮を最大限にしようとするものである。

イ）Fプランとの比較考量と統合（表 6.2-2 の[6]のキ）または F プランの環境親和性評価（表 6.2-2 の[8]のチ）である。これらの計画体系において、「景域計画」は F プランに対して主張を行うという位置づけを有す。したがって、空間コンフリクト図のような、「景域計画」の行動プログラム（後述）自体の根拠とはならないものでも、Fプランとの比較衡量または F プランの親和性評価の際に F プランに対する批判的な評価基準として有用な情報を、計画項目として表明するものである。

二点目は、「調査と評価」における「土壌」、「水」、「気候と大気」、「動植物・生物群集・ビオトープ」などの環境要素の種類の枠組みが、「ビジョン」においても基本的に踏襲される点である。「緑の基本計画」においては先述の通り「調査と評価」での自然的条件調査では幅広い自然環境の対象が扱われるものの「ビジョン」においては主に緑地の機能を枠組みとした目標が記述される。これに対し、「景域計画」においてはより広範な環境要素の種類の枠組みの下、それぞれの環境要素の状態についての目標が記述される。これは、「景域計画」が自然環境と景域保全の目標を具体化するという目的（表 6.2-2 の[1]のカ）のものであるためといえる。

6.2.2.4. 施策の実施の方針

「施策の実施の方針」に関しては、「緑の基本計画」では、「緑地の保全及び緑化の推進のため

⁵ ラインフェルデン市都市建設・計画・環境部局ヒヤリング 2015年5月19日

の施策の検討」において、施設緑地、地域制緑地、緑化施策が記述される(表 6.2-4 の[12]のツ、図 6.2-10 上)。

「景域計画」においては、「行動プログラム(Handlungsprogramm)」として、自然と景域の負荷の回避、減少、除去をはじめとした様々な(表 6.2-4 の[12]のテ、図 6.2-10 下) 施策が記述される。具体例として、「RS景域計画」の行動プログラムの凡例を図 6.2-8 に示す。各種の法に基づく地区について、現況と計画が表示されていることがわかる(図 6.2-8・ア)。これらの法に基づく地区は、指定された場合に、当該区域において一定の土地利用の制限や開発時の手続きを定めるという点で、「緑の基本計画」の「緑地の保全及び緑化の推進のための施策の検討」で表示される地域制緑地と類似しているといえる。一方、「代償対策の対象地(Suchraum für Kompensationsmaßnahmen)」(図 6.2-8・イ)は、自治体内で事業が行われ、自然環境への侵害(Eingriff)が発生し、侵害を代償(Kompensation)する必要がある場合に備え、代償にふさわしい土地が、「代償地プール」としてあらかじめ明示されているものである(表 6.2-4 の[12]のト)。図 6.2-9 は、「RS景域計画」の行動プログラムの図面の一部区域である。図 6.2-9 では、図 6.2-8 の凡例のうち、自然保護地区(現況)、自然保護地区(計画)、景域保護地区(現況)、景域保護地区(計画)、代償措置の対象地などが即地的に表示されている様子が見て取れる。なお、行動プログラムは実務でとりわけ用いられる計画項目であり、自治体による土地の購入、建設行為の評価、代償措置の用地を探すことに役立っている⁶。

さらに、「景域計画」における独立した計画項目として、「モニタリング(Beobachtung)」が存在する。定期的な「モニタリング」と報告書の作成は「景域計画」の先導的な機能を確実なものとし、自治体にその意識が根付くことを強化するものとされ、手法の実施状況と、目標の達成状況について記録される(表 6.2-4 の[12]のナ、図 6.2-10)。

以上のことから、「施策の実施の方針」において「景域計画」に特有点として、次の二点が挙げられる。

一点目は、「代償措置の対象地」である。これは、自然地に対する回避、相殺、代償の原則を

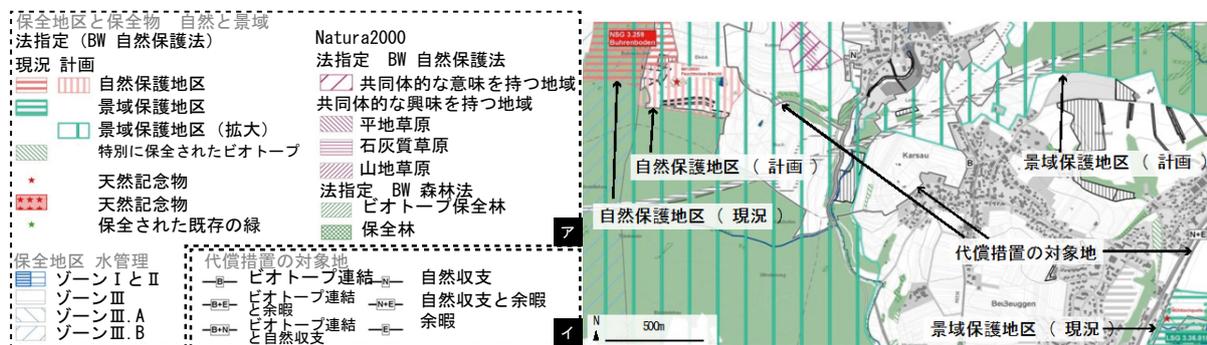


図 6.2-8 行動プログラム凡例 (一部) (HHP Hage+Hoppenstedt Partner, 2013) Karte11.1 Handlungsprogramm Natur - und Landschaftsschutz を抜粋・編集・翻訳

図 6.2-9 行動プログラム図面 (一部) (HHP Hage+Hoppenstedt Partner, 2013) Karte11.1 Handlungsprogramm Natur - und Landschaftsschutz を抜粋・編集・翻訳

⁶ ラインフェルデン市都市建設・計画・環境部局ヒヤリング 2015年5月19日

規定する侵害規則において、事前の相殺措置または代償措置、つまり相殺ないし代償用地を事前に明示することが州法によって規定されるためである(表 6.2-2 の[7]の二)。

二点目は、モニタリングである。モニタリングは、戦略的環境評価の環境報告書の項目として挙げられている(表 6.2-2 の[8]のヌ)ことがその背景にあるといえる。

表 6.2-2 「緑の基本計画」と「景域計画」の計画体系の整理と比較

	緑の基本計画	景域計画
[1] 計画の目的についての法的な記述	市町村は、都市における緑地の適正な保全及び緑化の推進に関する措置で主として都市計画区域内において講じられるものを総合的かつ計画的に実施するため、当該市町村の緑の基本計画を定めることができる (都市緑地法第4条より抜粋)	景域プランニングの課題は、それぞれの計画空間の自然保護と景域保全の目標を具体化すること、これらの目標の実現に対する要求と施策を示すことである。これらの要求と施策は、その決定が計画空間における自然と景域に影響しうるプランニングと行政手続きのためのものでもある 自治体レベルで具体化された自然保護と景域保全の目標、手法と要求は、景域枠組み計画に基づいて自治体の区域において景域計画に、また自治体の区域の一部に関しては緑地整備計画に記述される (連邦自然保護法第9条、第11条より抜粋、訳は(清水, 2012))
[2] 策定主体	市町村 (都市緑地法第4条より抜粋)	自治体の自然保護部局、自治体の建設誘導計画部局、自治体、郡 (Bundesamt für Naturschutz 2012: 14) より抜粋・翻訳
[3] 対象範囲	主に都市計画区域 (都市緑地法第4条より抜粋)	自治体全体 (内部地域 (Innenbereich) と外部地域 (Außenbereich)) (Erbguth・Srollmann, 2002: 552) より抜粋・翻訳
[4] 対象とする緑ないし自然環境	樹林地、草地、水辺地、岩石地若しくはその状況がこれらに類する土地が、単独で若しくは一体となつて、又はこれらに隣接している土地が、これらと一体となつて、良好な自然的環境を形成しているもの (都市緑地法第3条より抜粋)	自然保護と景域保全の具体的な目標の実現のための要求と政策、a) 特に自然と景域の侵害の除去、低減、回避、b) 第4章の意味における自然と景域の、ある特定の部分、および、野生種としての動物、植物のビオトープ、生活集団、及び生息域の保護、c) その状態、位置、及び自然による展開可能性において、将来の支援保護、景域保全、特に、自然や景域への攻撃の補償や自然や景域を配慮した促進手法の導入に特に適した平面、d) ビオトープの連結、網状化、及び Natura2000 のネットの構築と保護、e) 土壌、水面、空気、及び気候の保護と改善、及び再生、f) 自然と景域の多様性、独自性、美しさ、保養価値、の保全と展開、f) 住領域と非住領域の外部空間の保全と展開 (連邦自然保護法第9条4. 訳は(清水, 2012))
[5] 指定される法制度	施設緑地、地域制緑地、地区計画等緑地保全条例の対象区域、緑化地域、地区計画等緑化率規制の対象区域 (国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修、日本公園緑地協会編、2007: 43)	法第23条に基づく自然保護地区、法第24条に基づく自然公園と自然モニュメント、ビオトープ保護区法第26条に基づく景域保護地区、自然公園、天然記念物、保全された景域の一部 (連邦自然保護法第22条より抜粋・翻訳)
[6] 上位・関連計画	<p>基本計画は、(略) 議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、都市計画法第十八条の第二項の市町村の都市計画に関する基本的な方針に適合(略)したものでなければならない (都市緑地法第4条3より抜粋)</p>	<p>比較考量 (Abwägung) と統合 (Integration) ・景域計画の内容は建設誘導計画に統合できる ・建設誘導計画策定の際には比較考量を行わなければならない (連邦自然保護法第11条B・抜粋・翻訳) ・独立した景域計画が策定され、比較考量を経て、景域計画の内容が場合によってはFプランに統合される 景域計画自体は法的拘束力を持たない</p> <p>(Von Haaren, 2004: 51, Abb.2.7, 61, Abb.2.12) を編集・翻訳</p>
[7] ミティゲーション	緑の基本計画とミティゲーションは一般的に関連づけられていない 参考：環境保全措置の検討に当たっては、環境への影響を回避し、又は低減することを優先するものとし、(略) 必要に応じて(略) 代償するための措置の検討が行われるものとする (環境影響評価法に基づく基本的事項より抜粋)	侵害規則 (Eingriffsregelung) 原因者は、自然及び景観に対し、回避可能な損傷をしない義務を負う。(略) 侵害は、回避可能なものとする。(略) 原因者は、自然保護及び景観保全の措置により、回避不可能な損傷について、原状を相殺し(相殺措置)又は原状を代償する(代償措置)義務を負う 回復措置および代償措置の種類および範囲の確定にあたっては、第10条及び第11条に基づくプログラム及び計画(筆者注：景域プログラムまたは景気枠組計画または景域計画)を考慮しなければならない (連邦自然保護法第15条より抜粋、翻訳)
[8] 環境アセスメント	環境アセスメントと緑の基本計画は関連づけられていない 日本の戦略的環境アセスメントは、個別事業の位置・規模又は施設の配置、構造等の検討段階に留まる。緑の基本計画とは関連づけられていない	環境親和性評価法 (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) により、環境親和性評価 (Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP)、戦略的環境評価 (Strategische Umweltprüfung: SUP) が規定 環境親和性評価 (UVP) 事業者が特定の事業を行う際には、環境親和性評価を行わなければならない 環境影響評価のスコーピングにおいては、担当官庁は、手続きの担当部局に対し、(略) 次の情報を手配するべきである (略) 景域計画 (環境親和性評価行政規則第0.4.8. より抜粋・翻訳) 戦略的環境評価 (SUP) EUの戦略的環境アセスメントにあたる戦略的環境評価が各種の計画・プログラムの策定時に義務付けられている。戦略的環境評価においては、以下の内容を含む環境報告書を作成しなければならない 1 計画あるいはプログラムの内容と最重要の目標、ならびに他の重要な計画とプログラムに対する関係の簡単な記述 2 計画あるいはプログラムに対して該当する環境保護の目標の記述、ならびにこれらの目標とその他の環境熱慮が計画とプログラムの作成に際して考慮されたかという記述 3 環境の特質、現在の環境状況ならびに計画とプログラムを実施しない場合のその予想される発展 4 現在の、計画とプログラムに対する重大な環境問題の記述；中でも付録4の2.6号によるエコロジー的に敏感をもつ地域に関わる問題 5 第2条1項2文との関連での、第2条4項2文に基づく、予想される環境に対する甚大な影響の記述 6 計画とプログラムの実施を根拠とする甚大な環境悪影響を回避し、それを減少させ、可能な限り相殺するために計画されている対策の記述 7 内容のまとめに際して現れてきた困難な点、例えば技術的な欠落あるいは知識の不足に対する指摘 8 検査された選択提案の選択に対する理由の短い記述およびどのようにこの検査が実施されたかの記述 9 第14m条による計画された監視対象の記述 (環境親和性評価法第14g条2. 訳は(水原, 2008)) ⑩ Fプランは戦略的環境評価の対象とされている ⑪ 景域計画が戦略的環境評価の対象となるかは州法によって異なる。BW州では、景域計画を策定または改訂する際には戦略的環境評価を行うものとされている (BW自然保護法第16条より抜粋・翻訳)
<p>出典： Bundesamt für Naturschutz (2012). Landschaftsplanung – Grundlage nachhaltiger Landschaftsentwicklung. Erbguth, Wilfried, Frank Srollmann (2002). Das neue Bundesnaturschutzgesetz – Alter Wein in neuem Schlauch?. Neue Justiz 10/02: 519-523. Von Haaren, Christina (2004) Landschaftsplanung: Verlag Eugen Ulmer. 環境省 (2011) 第2回環境影響評価法に基づく基本的事項等に関する技術検討委員会資料、資料2-1 今般導入される配慮書手続について。 国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修、日本公園緑地協会編 (2007). 新編緑の基本計画ハンドブック：日本公園緑地協会。 清水 裕之 (2012). ドイツの緑地保全における地域計画、景域計画、土地利用計画、地区詳細計画及び緑地整備計画の接続：バイエルン州、ミュンヘン地域、ミュンヘン市リーム地区を事例として。都市計画論文集 47 (3): 235-240。 水原 渉, ヨハン ケッペル, ヴォルフガング ヴェンデ, ヴォルフガング ベーターズ (2008). 進化する自然・環境保護と空間計画—ドイツの実践、EUの役割—：技法堂出版。</p>		

表 6.2-3 「緑の基本計画」と「景域計画」の計画項目の整理と比較（スコーピング／調査と評価）

緑の基本計画		景域計画		
[9] スコーピング	オリエンテーション (Orientierung) ・自治体に特有な状況が調査され、以降の策定プロセスで取り込まれるべき内容や必要事項が、法定な要求事項から導出される。加えて、自治体独自の重要なテーマが定義される。結果として、自治体にとっての自然と景域についての最初の見通しと、景域計画の実施の際の「運転計画」が手に入る ・「オリエンテーション」は、スコーピングの機能も果たし得る ・自治体のイメージ、希望、問題について議論する。場合によってはワークショップ形式で、行政の部局とともにこれを行う ・追加的な資料、情報、作業の希望を、公的な利害の利害関係者や他の主体に尋ねる ・景域計画の項目立てを定める。プランニングプロセスを定め実行する (Landesamt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg 2012 : 1-4, 2-3 より抜粋・翻訳)			
	[10] 調査と評価	「現況調査」 1) 地域概況調査 ・自然的条件調査：気象環境調査 / 地形調査 / 地質・土壌調査 / 植生調査 / 動物調査 / 水系調査 / 土地自然特性調査 ・社会的条件調査：沿革 / 人口・面積 / 土地利用 / 公共施設 / 市街地開発事業等 / 産業概況 / 教育・文化 / 歴史的環境 / 健康・福祉施設概略 / 市民活動概略 / 公害発生状況 / 土地所有 ・その他：レクリエーション施設調査 / 景観調査 / 防災調査 ・上位計画等関連計画の整理：総合計画 / 都市計画マスタープラン / 環境基本計画：これらの上位計画と、関連計画を把握し、緑の基本計画の計画条件等として、概ね、計画期間、都市像・まちづくりの目標、将来人口、将来市街地規模、施策の体系、地区区分の考え方を整理する 2) 緑地現況・緑化状況調査 ・緑地現況調査・緑化状況調査・緑化状況調査・緑に関する施策 ・市民活動及び市民以降に関する調査 「分析・評価」 ・緑の主要な機能による分析 ・環境保全機能 / レクリエーション機能 / 防災機能 / 景観形成機能 ・緑に求められる機能の時代変化・都市構造の変化や土地利用の変化の動向 ・緑の量的、質的充足度の地区間のバランス・地区別の事情 ・公共施設ごとの状況 ・以上の結果を用い「計画課題の整理」を行う (国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修、日本公園緑地協会編、2007 : 51, 52, 62, 70) より抜粋	分析 (Analyse) ・「オリエンテーション」で議論され定められた自然収支と景域の記述と評価に関する内容が作成される ・「自然環境の目標概念 (Zielkonzept)」、「総合的目標 (Leitbild)」、「行動プログラム (Handlungsprogramm)」の基礎情報となり、「モニタリング (Beobachtung)」においても例えば指標として用いられる ・分析は以下の課題を満たすものである 景域空間の特徴を把握する / 環境要素を把握する / 連邦自然保護法に記載されている指針の観点から、環境要素を評価する / 特定の負荷や侵害に対する、環境要素の感受性を評価する / 環境要素に対する、利用の影響を把握し評価する ・対象となる環境要素 (Schutzgüter) 土壌 / 水 / 気候と大気 / 動植物・生物群集・ビオトープ / 景域 / エコシステムと相互作用 ・分析の枠組み 多様性 / 効用、機能、再生の能力 / 持続的な利用の可能性 / 認識と経験 ・全ての環境要素を、5段階で評価することが望ましい ・全ての環境要素を自治体内で全面的 (flächendeckend) に分析することが望ましい ・分析結果は、全ての (環境) 親和性評価 (Verträglichkeits- und Umweltprüfungen)、景域に関連する専門計画 (landschaftsbezogene Fachplanungen)、建設誘導計画 (Bauleitplanung) において有用である (Landesamt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg 2012 : 3-3, 3-4, 3-5, 3-7) より抜粋・翻訳)	
(注) : 連邦自然保護法に記載された目標と、そこから導出される、景域計画で行われる分析内容や他の側面 (Landesamt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, 2012 : 3-18) を翻訳				
動植物・生物群・ビオトープ	多様性	効用、機能、再生の能力	持続可能な利用の可能性	認識と経験
連邦自然保護法に記載された指針	連邦自然保護法 1.1.1, 1.1.3, 1.2, 1.3.1, 1.6, 20, 21, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.4, 1.5, 2.6, 9.3.4a	野生動植物の生息可能な個体数と、その生息場所の維持 / 個体数、移動、再定着の交換を確保 / 危険性に対し、自然的に発生する種とビオトープの保全	既成市街地におけるオープンスペースと生態的構造の維持 / 動植物のビオトープの持続可能な利用の保障	自然体験空間の維持と創出 / 自然と景域への理解の促進
指針から導出される内容	自然空間に典型的なビオトープタイプと種の多様性 / 生物的多様性にとって特別な意味を有する区域、ビオトープタイプ、ビオトープ、野生動物、植物	種とビオトープの効用と機能の能力の発展のための特別な存立空間の潜在性 / ビオトープタイプとビオトープ複合体の効用と機能の能力 / ビオトープ連結とビオトープネットワーク	農林業、造園、研究と科学にとっての資源と分布要素としての種の多様性	野生動植物の観察に適した区域 / 種とビオトープの理解の促進
起こりうる利用による影響	過度の利用と分布の均一化 / 外来動植物の侵入 / 区域の開発	過度の利用と分布の均一化 / 区域の開発 / 連結構造の分断や混乱 / 大規模な生息空間の細分化 / 生活妨害と光害	過度の利用と分布の均一化 / 区域の開発	過度の利用 / 区域の開発 / 野生動植物の観察に適した区域の消滅
用いられる区域指定	(抜粋) 自然保護地区 / 自然モニュメント / 法的に保全されたビオトープ / 保全された景域の一部 / 自然公園 / Natura2000 地区			
出典： Landesamt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2012). Leitfaden für die kommunale Landschaftsplanung in Baden-Württemberg 国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修、日本公園緑地協会編 (2007). 新編緑の基本計画ハンドブック：日本公園緑地協会。				

表 6.2-4 「緑の基本計画」と「景域計画」の計画項目の整理と比較（ビジョン／施策の実施の方針）

	緑の基本計画	景域計画
III ビジョン	<p>「計画の基本方針、緑地の保全及び緑化の目標の検討」において、基本理念、緑の将来像、基本方針を検討し、計画フレームと計画の目標水準を定める。この計画フレームと計画の目標水準は整備、開発及び保全の方針に位置付けるものとされる (78-80 より要約)</p> <p>「緑に関する施策の方針の検討」において、総合的な緑地の配置計画図が策定される (85 より要約)</p>	<p>自然環境の目標一覧 (Zielkonzept)</p> <ul style="list-style-type: none"> 自然と景域の「分析」に基づき、それぞれの自然や保全対象の保全、維持、発展にとつての「自然環境の目標一覧」が導かれされる。連邦自然保護法に定められた自然保護の指針を地域の事情を考慮することで具体化し、これに対して対処する可能性が追求される 自然空間、地形、保全対象の分布の状況に基づき、目標を適用する区域の境界を設定する 専門的に意味のある発展の方向性を示すものであり、純粋に、専門の内部の観点から行われる。空間に対する他の要求も考慮されない 文章と図面によって記述される。この際、対象とする環境要素ごとに、区別して記述することが推奨される 自治体の自然と景域の空間的な発展についての「総合的目標」を作成する際の議論の基盤となる (1-5, 4-1, 4-4 より抜粋・翻訳) <p>代替案 (Alternativen)</p> <ul style="list-style-type: none"> 「分析」と専門的な「自然環境の目標一覧」の結果は、自治体とともに、適切な、空間的な、テーマごとの発展の想定に用いられる この段階で、既存他の計画制度の内容 (Fプラン等) が考慮される 複数のシナリオとともに、代替の発展可能性である「代替案」が作成される。少なくとも次の2つの代替案を作成することが望まれる 1) 現状のFプランの計画内容が実施に移された場合の発展 2) 自然と景域の観点から、Fプラン計画内容を最適化した場合の発展 一般的に、上記の両者の間に、自治体の現実的な発展の姿が存在する (5-1, 5-4 より抜粋・翻訳) <p>空間の親和性 (Raumverträglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> 「代替案」について自然と景域に関する「空間の親和性」が評価される。主に「自然環境の目標一覧」の実現度合い、自然環境のポジティブ、ネガティブな影響についての予想が評価される これを通じて、想定される空間的な発展ごとの、基本的なコンフリクトについての情報が提供される 空間コンフリクト図 (Raumwiderstandskarte) として、これ以上協議することのできない区域と、景域計画的な観点から見たコンフリクトの多い区域を示す。空間的なコンフリクト図によって、自治体は、早期にコンフリクトを同定することができる。また、景域計画とFプランの策定または協議プロセスをサポートし、かつ、建設誘導計画の際に景域計画的な計画内容が活用されるべきであるという連邦自然保護法の要求が満たされる (5-6, 5-8 より抜粋・翻訳) <p>総合的目標 (Leitbild)</p> <ul style="list-style-type: none"> 以上の議論の結果として、すべての主体によって扱われ、現実的な、実施に移されることを指向した、一つの「総合的目標」が作成される。「総合的目標」は、図面、スケッチ、イメージとこれを説明するテキストによって記述することが推奨される。このようにして、自治体には、発展の方向性の決定と行動プログラムの作成の意志決定の際の手助けが与えられる (5-12, 5-14 より抜粋・翻訳)
II 施策の実施の方針	<p>「緑地の保全及び緑化の推進のための施策の検討」において、施設緑地の整備目標及び整備方針、緑地等の保全目標及び保全活用の方針、緑化の目標及び推進の方針を定める (104 ~ 107 より要約)</p>	<p>行動プログラム (Handlungsprogramm)</p> <ul style="list-style-type: none"> 行動プログラムは、特に以下に関連する手法と要求の明記を含むべきである 自然と景域の負荷の回避、減少、除去 / 自然と景域の特定の部分やピオトープ、生物群や野生動植物の生息場所の保全とその状態、位置、自然的な発展の可能性 / 自然保護と景域保全の将来的な手法—特に自然と景域への侵害の代償と、自然または景域に関連する助成金に該当するもの / ピオトープ連結とピオトープのネットワーク化、Natura2000のネットワークの構築と保障 / 土壌、水、大気と気候の保全、質の向上、再生産 / 自然と景域の多様性、特殊性、審美性、余暇としての価値の維持と発展 / 居住地、非居住地におけるオープンスペースの維持と発展 代替地プール: 将来想定される侵害を、自然保護と景域保全に資する手法によって代替するために、自治体が把握できる、潜在的な相殺または代替用地 代替地プールは、総合的目標の目標に基づくものである (6-1, 6-6 より抜粋・翻訳) <p>モニタリング (Beobachtung)</p> <ul style="list-style-type: none"> 「モニタリング」を通じて、自治体は予想がつく発展と予想がつかない発展、景域計画の実施の状態を把握できるようになる。定期的な「モニタリング」と報告書の作成は景域計画の先導的な機能を確かなものとし、自治体にその意識が根付くことを強化する。 手法の実施状況、目標の達成状況についても記録される (7-1, 7-3 より抜粋・翻訳)

緑の基本計画についての出典：
国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修、日本公園緑地協会編 (2007)、新編緑の基本計画ハンドブック (引用元ページ番号を記載)

景域計画についての出典：
Landesamt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2012)、Leitfaden für die kommunale Landschaftsplanung in Baden-Württemberg (引用元ページ番号を記載)

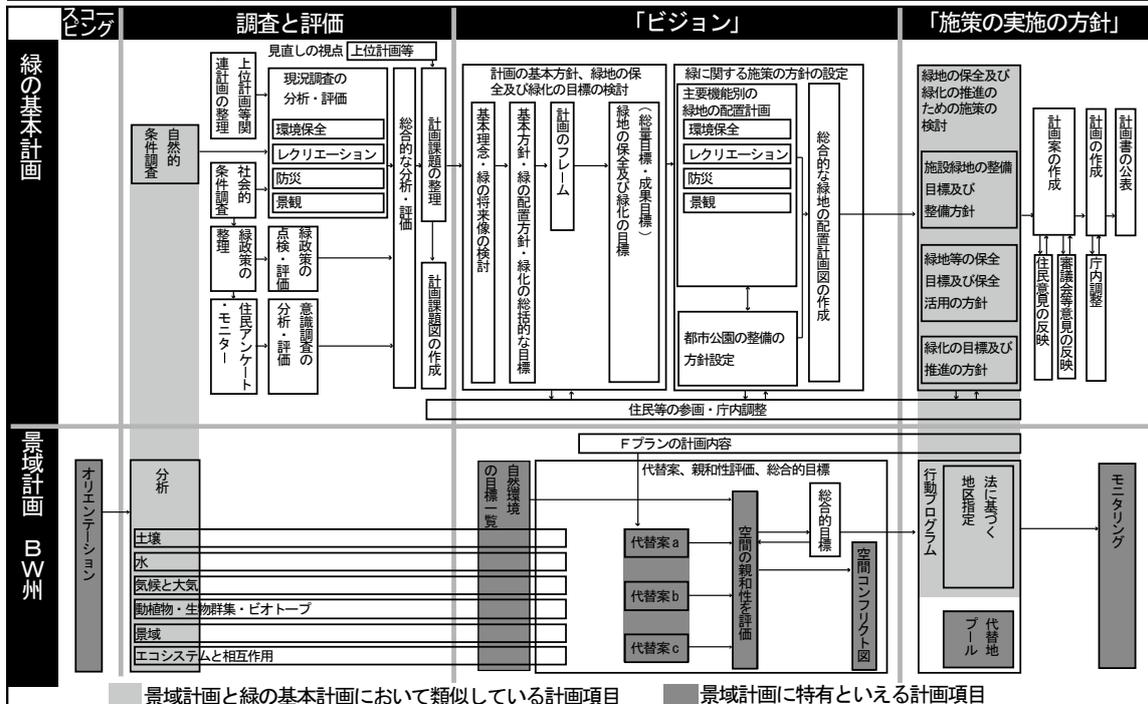


図 6.2-10 緑の基本計画と景域計画の計画項目の策定プロセスにおける位置づけとその比較

6.2.3. 「景域計画」との比較を通じた「緑の基本計画」の計画論の検討

以上の議論から、「景域計画」の論理展開の観点から、「景域計画」の計画項目に特有な次の役割が整理された。また、それぞれの役割を「緑の基本計画」に援用した場合に想定される「緑の基本計画」の計画項目についての検討を行った。

まず、「景域計画」が「自然環境の目標一覧」として、環境要素ごとの目標を定めている点である。このことから、「緑の基本計画」において、「調査と評価」だけにとどまらず、「ビジョン」の段階においても幅広い自然環境を対象とし、環境要素ごとのあるべき状態についての方針を打ち出すということが想定される。

次に、「景域計画」における「オリエンテーション」、「外部に定められた指針に基づく環境要素の評価」、「自然環境の目標一覧」、「目標における環境要素の枠組み」、「代替案」、「空間親和性評価」、「モニタリング」によって、「景域計画」の策定時に環境の利害が適切に勘案されているかどうか、「景域計画」自身の計画項目に基づいてチェックされる点である。このことから、「緑の基本計画」における、地域の自然環境が適切に扱われるようにするための計画項目が想定される。すなわち、具体的な「ビジョン」を定めて基準とし、さらに具体的な「ビジョン」のうちの何を満たし、何を満たさないのか、または満たせないのかを明確にするものである。

最後に、「景域計画」の「環境要素の重点的な扱い」、「自然環境の目標構想」、「目標における環境要素の枠組み」、「空間コンフリクト図」に関し、「景域計画」がFプランを批判的に評価する役割を担い、Fプランの策定時に、環境の利害が適切に勘案されるようにする点である。このことから、「緑の基本計画」において、他の計画制度や施策の内容に対し、「緑の基本計画」の計画項目が影響を与えるようにすることが考えられる。これまで「緑の基本計画」においては「調査と評価」を前提とした「ビジョン」、「ビジョン」を前提とした「施策の実施の方針」、「施策の実施の方針」で示された内容を実施に移すという、計画に内在する論理の構造が想定されていたといえよう。これに加え、「調査と評価」、「ビジョン」、「施策の実施の方針」それぞれについての、「緑の基本計画」の外部の計画制度や施策の内容に対して主張するに足る内容と精度、さらに主張を反映させる仕組みについて検討するというものである。

6.3. 都市における階層的緑地計画論の検討

以上、6.1 では、これまでの階層的計画論の展開を整理し、①首都圏スケールから自治体内部の地区スケールにわたる計画内容が互いにその内容を考慮・反映させることで長期的に各スケールの計画内容と緑地環境を向上させていく枠組みについて、70 年余りの都市緑地計画の歴史的経緯の中で、その計画内容が、首都圏スケールを対象とする領域から始まり、県スケールを対象とする領域、自治体スケールを対象とする領域、地区スケールを対象とする領域へと次第に発展してきたこと、②時間の変化に伴う社会や市民の要望を柔軟に受け入れ、計画内容として付加していくことを可能とするプラットフォームが形成されてきたことについて整理した。また、6.2 では、「緑の基本計画」の他の諸計画への反映という視点に基づく検討を行った。

本節では、これらの視点に基づいて、都市における今後の階層的緑地計画についての検討を行う。以下の検討においては、本論文で定義した計画内容の概念を用いた論述を行う。まず、①多様なスケールの計画内容の相互関係の視点に関しては、「広域の領域」「自治体の領域」「エリアに区分された領域」「特定の地区の領域」を用いる。またこれらに加えて、首都圏スケールとして、「首都圏の領域」も用いる。②時間軸を通じた計画内容の柔軟な更新を可能とするプラットフォームの視点に関しては、「ビジョン」、「施策の実施の方針」「施策の実施プログラム」を用いる。

これらの計画内容の概念の理解を容易にするため、第2章で示したこれらの概念の関係性の模式図を以下に再掲する。

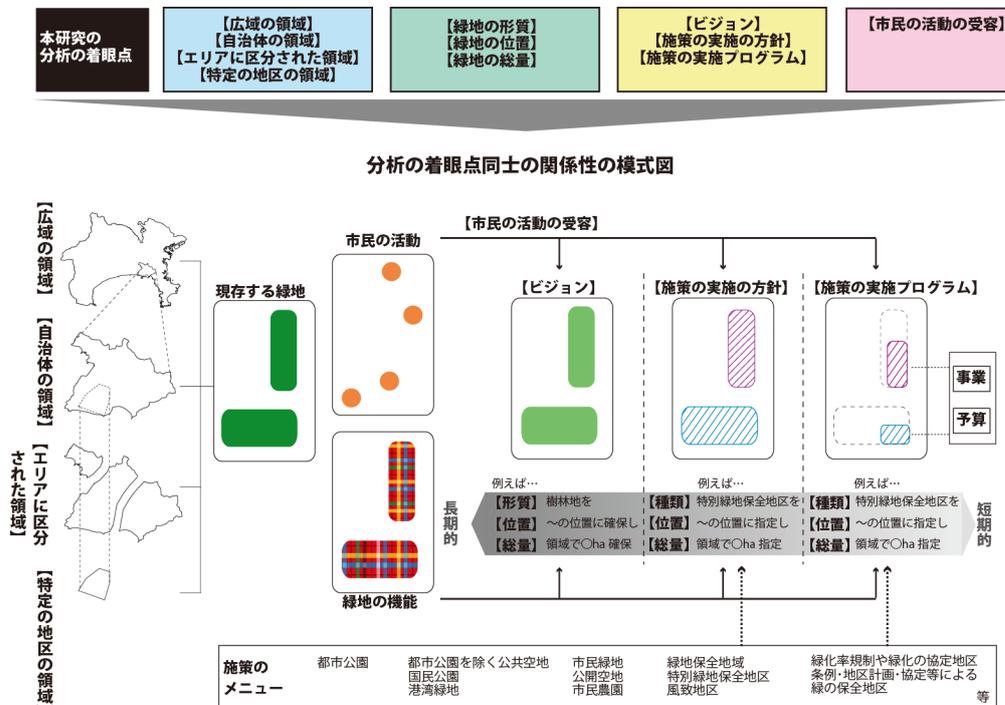


図 6.3-1 計画内容の模式図 (図 2.10-3 の再掲)

以下に、スケールごとに記述を行う。自治体の領域(6.3.1)、広域(都道府県)の領域(6.3.2)、首都圏の領域(6.3.3)、エリアに区分された領域と特定の地区の領域(6.3.4)の順に記述する。

6.3.1. 自治体の領域

まず、最も基本的な「自治体の領域」から議論を開始する。「自治体の領域」においては、「ビジョン」、「施策の実施の方針」、「施策の実施プログラム」が保持される。「ビジョン」は「施策の実施の方針」の方向性を示すものであり、「施策の実施の方針」を絞り込むことで「施策の実施プログラム」が設定されるが、この際、緑地の機能評価、市民の意図や活動、そして財政等を勘案した絞り込みが行われる。「施策の実施プログラム」は短期的に更新され、この際、絞り込みの根拠である緑地の機能評価、人の意図や活動の考慮、財源等についての情報も定期的に更新される。

なお、「ビジョン」は、「施策の実施の方針」に方向性を示す役割だけではなく、都市に係る多様な意思決定の際の基盤としての情報としての役割も有する。今日、市町村マスタープランをはじめとする都市における諸計画の策定時には、都市の自然環境を考慮することが求められ、「緑の基本計画」はこの自然環境としての緑地の在り方を示すものに他ならない。ここで、現在は、「緑の基本計画」は市町村マスタープランに「適合する」という規定となっているが、この「適合する」という規定については、より詳細な検討が必要である。つまり、「ビジョン」と「現実的な施策の実施の方針」の両者を有し、計画内容を弾力的に変化させてきた「緑の基本計画」については、そのいずれの、またどの時点での計画内容を、他の諸計画の基盤とするのかを整理する必要があるためである。実際、鎌倉市や逗子市のように、「緑の基本計画」の計画内容が、都市マスタープランや、都市マスタープランを包含するまちづくり基本計画など、関連する他の計画制度の策定時にその計画内容として取り込まれてきた事例が存在する。このような、複数の計画間のいわゆる水平的関連性をめぐっては、本論で言及したドイツにおける「景域計画」において、「景域計画」と都市における都市的土地利用を規定するFプランとの水平的な関係性が規定されている。つまり、Fプランの改定時には、「景域計画」の内容を考慮し、Fプランの改定内容を環境的な視点に基づき評価しなければならないこととされている。我が国においても、緑地が都市における社会的共通資本である以上、市町村マスタープランをはじめとする都市に関わる他の計画制度と「緑の基本計画」の関係性をより厳密に規定し、「緑の基本計画」の計画内容を基盤として他の諸計画の策定を行うことを一般化させていく必要がある。このように考えると、「緑の基本計画」においては「基本理念」としての「ビジョン」を提示することが非常に重要となることがわかる。つまり、「緑の基本計画」が、その内部で、「施策の実施の方針」や「施策の実施プログラム」を弾力的に動かすものである以上、他の諸計画の基盤とするための「動かない」計画内容が必要であり、この「動かない」計画内容こそが、「ビジョン」であるためである。よって「ビジョン」は、関連する他の計画の計画内容とは必ずしも整合せず、他の計画の計画内容へと積極的な主張を行うものとする。他の計画が策定または改定される場合には、「緑の基本計画」のビジョンを勘案する。そして、他の計画の計画内容が改定され、その計画内容に変化が見られた場合、この変化に対応して、「緑の基本計画」における「施策の実施の方針」から「施策の実

施プログラム」への絞り込みの際の根拠も変化させる。というのも、絞り込みの根拠として用いられる、人の意図や行動は、これが他の計画の計画内容を前提としていたものであった場合に、他の計画の計画内容の変化に伴ってその人の意図や行動自体が変化する可能性があるためである。具体的には、ある緑地が分布している区域に対して、都市マスタープランにおいて開発の方針が示されている場合、緑地保全を指向する市民はこれに対し反対する意味で、当該地区の緑地の保全を強く主張するであろう。しかし、仮に、都市マスが変化し、当該区域が保全系の方針となった場合、多くの市民にとってより重要な懸案事項が別の区域において顕在化することが考えられる。また、同じく絞り込みの根拠として用いられる財源は、他の計画の計画内容が変化することで、「緑の基本計画」の「施策の実施の方針」における施策の実施に用いることのできる財源が変化するという直接的な影響が及ぼされるためである。「自治体の領域」においては、以上のような計画論の構造を、想定することができる。

6.3.2. 広域(都道府県)の領域

次に、「広域の領域」について検討する。まず、これまで充実してきた「緑の基本計画」を基盤とするという観点から、「広域の領域」の内部にある複数の「自治体の領域」の「施策の実施の方針」を、「広域の領域」において集め、統合する。具体的には、自治体 A、自治体 B、自治体 C…の「施策の実施の方針」を、空間的に"張り合わせる"ということである。その上で、統合された「自治体の領域」の「施策の実施の方針」について、それぞれの「自治体の領域」の「施策の実施の方針」同士を相互に調整する。すなわち、骨格的な緑地の連続性の観点から、隣接する「自治体の領域」の「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」が分断している箇所と、「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」が分断している箇所に着目する。そして、「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」を修正、つまり、施策の配置が断絶している差を埋める。具体的には、自治体 A と自治体 B にわたるある骨格的な緑地に対し、自治体 A では何等かの「施策の実施の方針」が設定されているが、隣接する自治体 B では、「施策の実施の方針」が設定されていない場合に、自治体 B においても、何等かの「施策の実施の方針」を設定するということである。また、「施策の実施の方針のうち施策の種類に関する事項」を修正、つまり、施策の種類の内容の差を埋める。具体的には、自治体 A と自治体 B にわたるある骨格的な緑地について、自治体 A と自治体 B ともに「施策の実施の方針」が設定されていたとしても、例えば自治体 A においては、特別緑地保全地区の指定方針が設定され、自治体 B においては風致地区の指定方針が設定されていた場合、自治体 B においても、特別緑地保全地区の指定方針を設定することを検討するということである。

一方、「広域の領域」における「ビジョン」には、それぞれの「自治体の領域」の「ビジョン」に対しての指針的な役割が求められる。と同時に、「広域の領域」における「ビジョン」は、前段落で述べた「自治体の領域」の「施策の実施の方針」が統合され相互に調整されたものに対する指針的な役割も求められよう。よって、「自治体の領域」の「施策の実施の方針」が統合され相互に調整されたものを、さらに、「広域の領域」の「ビジョン」に基づいて修正したものが、「広域の領域」の「施策の実施の方針」となる。つまり、ここでは、「自治体の領域」における

「施策の実施の方針」には位置づけられていない計画内容が付加されることになる。このうち、大規模なものについては「広域の領域」を管轄する主体、すなわち都道府県が担当することになる。また、それぞれの「自治体の領域」において、「施策の実施の方針」が改定される際には、この「広域の領域」の「施策の実施の方針」を考慮するものとする。また「広域の領域」の「施策の実施の方針」についても、「施策の実施プログラム」を作成し、これを短期的に更新することで施策の実施を推進していく。

6.3.3. 首都圏の領域

さらに、「首都圏の領域」においては、特に対応しなければならない課題について、2004年に策定された『首都圏の都市環境インフラのランドデザイン』で扱われている緑地の機能の視点を参考とすることができる。ここでは、第4章で述べた通り、「生物多様性保全の場提供機能」、「人と自然とのふれあいの場提供機能」、「良好な景観提供機能」、「都市環境負荷調節機能」、「防災機能」が着目されており、これらの緑地の機能が対応すべき課題は、今後も「首都圏の領域」において解決すべきものであるといえよう。『首都圏の都市環境インフラのランドデザイン』においても、これらの緑地の機能の評価図に基づいて、「保全すべき自然環境ゾーン」を策定すべきとされていた。「保全すべき自然環境ゾーン」は「首都圏の領域」における「ビジョン」ともいえるものであるが、実際に設定された「保全すべき自然環境ゾーン」は、上記の機能のうち、「生物多様性保全の場提供機能」、「人と自然とのふれあいの場提供機能」、「良好な景観提供機能」の3機能のみの評価図の重ね合わせに基づくものであった。「都市環境負荷調節機能」、「防災機能」は、「3機能により抽出されたゾーンの妥当性を判断する材料」とどまり、直接的に「保全すべき自然環境ゾーン」へと反映はされていなかったとされている。

しかし、近年の気候変動に伴い、「極端な高温による熱中症の多発や、短時間での強雨による洪水、土砂災害の被害などと温暖化の関連性が指摘」されており、「将来温暖化が進行することで、このような影響の原因となる極端な現象の大きさや頻度が増大することが予測」され、「既に現れている温暖化影響に加え、今後中長期的に避けることのできない温暖化影響に対し、治山治水、水資源、沿岸、農林水産、健康、都市、自然生態系など広範な分野において、影響のモニタリング、評価及び影響への適切な対処(=適応)を計画的に進めることが必要となっている」(文部科学省ら 2013:59)。また、東日本大震災の津波被害の甚大さは、レジリエントな地域づくりを都市・地域計画における重要な課題として顕在化させた。つまり、「都市環境負荷調節機能」、「防災機能」についても、広域的な「ビジョン」へと反映させる必要性についての認識が高まってきているといえる。これらの課題に対しては国土レベルの観点からも、「災害リスクの評価と共有を行い、これを踏まえたソフト・ハードの組み合わせによる防災・減災対策の重点化を図る。災害リスクの評価に当たっては、気候変動に伴う外力の増大等も踏まえ、リスクを的確に評価しやすい共有を行う」こと、そして、「緑の防潮堤等のグリーンインフラの整備を進めるとともに、水源地域を含め流域圏における健全な水循環系の構築や、流域全体での総合的な治山治水対策を推進」することが、国土のランドデザインとして示されている(国土交通省, 2014:27)。したがって、これらの課題を、「首都圏の領域」における「ビジョン」の設定においては、さらに考慮

していかなければならない。近年のデータ整備の進展によって、当該の課題にかかる問題の即地的な所在は、顕在化してきている。よって、これらの情報に基づいた首都圏スケールの空間計画の策定が可能となってきており、また、これを推進していかなければならないといえる。

なお、「首都圏の領域」においては、「ビジョン」こそが重要であり、「施策の実施の方針」や「施策の実施プログラム」は、「広域の領域」以下の計画内容が担当すべきものであろう。

6.3.4. 地区の領域—エリアに区分された領域と特定の地区の領域

自治体の内部のスケール、すなわち「エリアに区分された領域」と「特定の地区の領域」についてであるが、本検討では議論をわかりやすくするため、両スケールをまとめて「地区の領域」とすることとする。「地区の領域」では、「自治体の領域」での「施策の実施の方針」に基づき、個別の地区の実情に合わせた、さらに詳細な「施策の実施の方針」を設定することで、「地区の領域」における「施策の実施の方針」を、「自治体の領域」における「施策の実施の方針」の「施策の実施プログラム」のための絞り込みの際のひとつの根拠とすることができよう。例えば、自治体全体の「施策の実施の方針」において、「緑の豊かな住宅地」といった方針が示されている区域について、当該区域を含む「地区の領域」において、住宅地における個別具体の緑地に対し、緑地の機能評価を根拠として、「施策の実施の方針」の優先順位を設定することで、「施策の実施プログラム」によって、優先順位の高い緑地から施策を実施することを示すことが考えられる。

このように、「地区の領域」においては、「自治体の領域」における「施策の実施の方針」をブレイクダウンすることが考えられる一方で、状況の変化に応じ、新たな課題が登場することがしばしば見られる。例えば、従来はあまり注目されていなかったある緑地に開発の動きがあり、これに対して開発反対・緑地保全の市民運動が急に起こる場合などである。これらの新たな課題にどのように対処すべきかは、基本的には「自治体の領域」の「ビジョン」や「施策の実施の方針」において、課題が発生している緑地の方針がどのように位置づけられているかに基づいて判断されることになろう。ただし、その位置づけられ方によって、計画論的な対応が異なってくる。具体的には、次の①～④のような対応が想定される。

まず、①当該緑地についての方針が、「自治体の領域」の「施策の実施の方針」において位置づけられ、かつ「施策の実施プログラム」において短期的に実施すべき施策とされている場合は、当該施策の実施によって、課題に対してスムーズに対処することができる。

一方、②当該緑地についての方針が「自治体の領域」の「施策の実施の方針」に位置づけられてはいるものの、「施策の実施プログラム」で短期的に実施する施策とされていない場合には、新たな「施策の実施プログラム」において短期的に実施すべき施策として位置づけることができる。その際に、計画論的な視点としては、緑地の機能評価を変更すること、そしてなによりも、新たな課題というのは市民の意見に裏打ちされることが多いことを鑑みれば、市民の意図を取り込むことで、当該緑地を絞り込んで重視することを決定する際の明示的な根拠とすることができる。つまり、「緑の基本計画」における、人の意図や活動の扱いの拡充が非常に重要となってくる。

るといえる。これまでの「緑の基本計画」においても、緑地の評価の際に、住民が緑地をどのように利用しているか(川崎市の「緑地総合評価」、横浜市の「民有樹林地の現況調査」)、その緑地の分布するコミュニティはどのような人材が存在しているコミュニティであるか(川崎市の改定中の「緑の基本計画」、横浜市の市街地緑の計画確保事業)という視点に基づいた緑地の評価が行われてきた。また、従来の「施策の実施の方針」では重要な施策の対象として位置づけられていなかった緑地について、一転して自治体における重要な緑地として施策展開がなされた事例(鎌倉市の台峯地区、広町地区、西瓜ヶ谷地区)や、従来より継承されてきたものの実施に移されることになかった「施策の実施の方針」が、一転して実施されることになった事例(逗子市の特別緑地保全地区)においては、地域住民の意思表示がそのきっかけとなってきた。このように、人の意図や活動は、緑地の施策展開において非常に重要な役割を果たしてきた。一般的に変動的、拡散的である人の意図や活動を計画において扱うことは困難を伴うものであったが、今日のGIS、SNS、ビッグデータの利活用の可能性の拡大は、変動的、拡散的である人の意図や活動についての情報を、よりリアルタイムに、空間と関連づけることを大幅に容易にしようとするものであり、「緑の基本計画」における人の意図や活動の受容をますます拡充させていくべきであると考えられる。人の意図や活動を、評価を通じて、「施策の実施の方針」の絞り込みの根拠とし、そして、この評価を短い期間で更新することで、「施策の実施の方針」を絞り込んだ結果としての「実施プログラム」を、更新させていくことが重要である。

次に、③当該緑地についての方針が、そもそも「自治体の領域」の「施策の実施の方針」に位置付いていない場合である。こういった場合には、往々にして、長期的な計画期間を有する「緑の基本計画」の改定を待っているのでは課題への対応が間に合わないという状況が見られる。この場合、課題への対応が「ビジョン」の観点から妥当なものであれば、「施策の実施の方針」に位置づけられていなくても施策を実施するというのは、計画論的に見れば、そもそも妥当なことと言える。しかし、その際にもやはり、緑地の機能評価や、市民の意図の取り込みによって、当該緑地において、「施策の実施の方針」として示されていなかった施策を実施することの正当性を根拠づけなければならない。

さらに、④当該緑地についての方針が「ビジョン」にも位置づけられていない場合である。このような場合、現実的には、政治的な決着が図られるであろう。しかし、本論の論点は、このような状況に対して、計画論的にどのような対応の可能性があるかということである。これについては、バックデータとしての緑地の機能評価を用意しておくということが指摘できよう。つまり、仮にビジョンにおいて当該緑地の保全が明示されていなかったとしても、緑地の機能評価の評価軸を新たな課題に対応させた場合には、当該緑地に対して施策を実施することに、正当性を見出すことができる可能性があるためである。

以上の通り、都市における今後の階層的緑地計画論の検討を行った。この試論においては階層的計画論の枠組みの提示にとどまっており、今後その内容についてさらに詳細に検討していく必要がある。しかしながら、以上の枠組みを拠り所として、心地よい身近な緑地と接することので

きる地域、広域のさまざまなリスクにも対応することのできるグリーンインフラを有する地域を、地球環境を視野に入れて作り出していくために、階層的緑地計画論を実践していくことが望まれる。

第7章 終章

7.1. 都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の特徴

本論文を通じて、都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論においては、空間スケールの相互作用を有する時間軸を包含する階層的緑地計画論としての次の二点の特徴が見られたことが指摘された。

一点目として、首都圏スケールから自治体内部の地区スケールにわたる計画内容が互いにその内容を考慮・反映させることで長期的に各スケールの計画内容と緑地環境を向上させていく枠組みについて、70年余りの都市緑地計画の歴史的経緯の中で、その計画内容が、首都圏スケールを対象とする領域から始まり、県スケールを対象とする領域、自治体スケールを対象とする領域、地区スケールを対象とする領域へと次第に発展してきたことが挙げられる。神奈川県においては、このうち、「緑のマスタープラン」期(1977年-1993年)と「緑の基本計画」期(1994年-)に、特に県スケールから地区スケールにかけての、領域設定、ビジョン、緑地の機能評価、施策の実施の方針という計画内容が、次のように異なるスケールを行き来しながら継承・発展してきた。すなわち、「緑のマスタープラン」の各自治体における施策の実施の方針を出発点として、各自治体の施策の実施の方針が県スケールにおいて統合された上で、県スケールのビジョンと関連づけられ、県スケールでの施策の実施の方針が拡充または創出された。その後、県スケールでのビジョンに基づき、県スケールにおいて特定の領域が設定され、この特定の領域において、重点的に実施すべき施策の実施の方針が選択された。一方、それぞれの自治体スケールにおいては、自治体全域を統括するビジョンが設定され、自治体全域での緑地の機能評価が行われた上で、施策の実施の方針が設定されてきた。さらに、自治体内部の地区スケールにおいて、重点的な対応が必要な緑地の機能評価が行われ、これに基づき優先的に実施すべき施策の実施プログラムが設定されるとともに、実際に施策が実施されてきた。

二点目に、時間の変化に伴う社会や市民の要望を柔軟に受け入れ、計画内容として付加していくことを可能とするプラットフォームが形成されてきたことが挙げられる。「緑の基本計画」期(1994年-)を通じた施策展開の結果として、1992年の「緑のマスタープラン」と今日の施策の現況を比較すると、面積の数値上では、緑地確保が大幅に進捗してきたことが明らかになった。空間的に見ても、施設緑地と現状凍結的な地域制緑地が全県で2700ha近く新たに供用または指定され、県のビジョンに位置づけられた全県を統括する「緑の骨格ベルト」のそれぞれにおいて、100ha以上の緑の確保が達成されてきた。そして、92年時点では計画への位置付けがなかった緑地についても、以降の「緑の基本計画」において位置付けがなされた事例を含め、全県で1194haが新たに供用または指定された。それぞれの地域の状況に対応しながら、全県にわたるビジョンを支える緑地の確保が進展してきたといえ、時間の変化に対するフレキシビリティを内包する計画論が展開していたといえる。これは、「緑の基本計画」がビジョンを明示し、これを実現していくための方法論として、機能評価型方法論、合意形成型方法論、都市構造型方法論などの歴史的に発展を遂げてきた方法論が用いられてきたことを示している。

7.2. 今後の都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の計画論の検討

今後の都市における緑地の保全に関する「緑の基本計画」の階層的緑地計画論について、今日までに内容が充実してきた「緑の基本計画」を出発点として、より広域、すなわち都道府県や首都圏において、広域の課題に対応した計画を策定していく枠組みと、より狭域、すなわち自治体内部の地区スケールにおいて、「緑の基本計画」の計画内容を詳細化しつつ、地区スケールで新たに登場する局所的な課題に対応していく枠組みを論じた。そして、他のスケールの計画内容を踏まえることで、加えて、施策の実施プログラムの絞り込みの際の根拠を変化させることで、時間軸を通じて計画内容を柔軟に更新させていくことを、以下の通り論じた。

まず、自治体スケールにおいては、ビジョン、施策の実施の方針、施策の実施プログラムを保持・更新していく。ビジョンは施策の実施の方針の方向性を示すものであり、施策の実施の方針を絞り込むことで施策の実施プログラムを設定する。この絞り込みの際には、緑地の機能評価、市民の意図や活動、ステークホルダー、そして財政等を勘案する。施策の実施プログラムは短期的に更新され、この際、絞り込みの根拠である緑地の機能評価、人の意図や活動、ステークホルダー、財源等についての情報も定期的に更新される。また、ビジョンは、都市における他の関連部門の計画の計画内容と必ずしも整合させず、むしろ他の関連部門の計画の計画内容へと積極的な主張を行うものとする。そして、他の関連部門の計画の計画内容が変化した場合には、「緑の基本計画」にもこの変化を反映させて、施策の実施プログラムを絞り込む際の根拠を柔軟に変化させていく。

都道府県スケールにおいては、都道府県内の自治体の「緑の基本計画」を統合し、計画間の施策の実施の方針同士の、施策の位置やその種類の格差を調整した上で、広域の骨格的な緑地構造に基づいて、県スケールにおけるビジョンと施策の実施の方針を設定していく。

首都圏スケールでは、都道府県スケールのビジョンに対する指針として、これまで首都圏スケールのビジョンへと落とし込まれていなかったヒートアイランドへの適応、集中豪雨への適応、津波に対するレジリエントな地域づくり等の新たな課題に対応するビジョンを設定する。

一方で、自治体内部の地区のスケールにおいては、詳細な施策の実施の方針を設定し、これに基づいて、自治体スケールにおける施策の実施プログラムを絞り込む際の根拠を提供する。一方で、地区スケールにおいて、これまでの「緑の基本計画」では扱われていなかった新たな局所的な課題が発生した場合には、これに対処するか否かを、施策の実施の方針やビジョンに基づいて判断すること、また、判断のためのデータとして緑地の機能評価を保持しておくことを指摘した。

以上の枠組みを拠り所として、私たちの身近なレベルから、地球環境に至るまで、かけがえのない緑地環境を、未来に向かって、維持し、そして、ますますよいものへとしていくことが求められている。

引用文献一覧

第1章 研究の背景と目的

- 荒川 仁, 嶋田 美知子 (1997). 市川市における緑地の配置方針の検討. ランドスケープ研究 60(4) : 329-332.
- 石川 幹子 (1991). 1)埼玉県緑のマスタープラン : 特色と課題(2. 事例の紹介と解説緑計画 VII : 計画情報の総合化と実務的ニーズの反映 : 最近の緑のマスタープランを事例として平成3年度全国大会分科会報告). 造園雑誌 55(2) : 158-159.
- 石川 幹子 (1992). 緑のマスタープランの意義と展望. 都市計画 176 : 55-59.
- 石川 幹子 (1998). 緑の基本計画の現状と今後. ランドスケープ研究 61(3) : 237-244.
- 石川 幹子 (2001). 都市と緑地 : 岩波書店.
- 石川 幹子 (2007). 都市再生戦略としての「緑の基本計画」. 都市計画 56(5) : 15-21.
- 石川 幹子 (2011). 新たな都市に向けた緑の計画--自然共生集約都市. 公園緑地 71(6) : 7-9 図巻頭 1.
- 石川 幹子 (2013). 地球環境時代をリードする「緑の基本計画」. 公園緑地 74(1) : 3-6.
- 石田 頼房 (1993). 都市農村計画における計画の概念と計画論的研究. 総合都市研究 50 : 19-35.
- 石原 耕作 (1953). 公園緑地は計画的に造られなければならない. 都市問題 5(2) : 507-517.
- 岩間 貴之, 横山 隆章, 東 克洋 (2000). 「町田市緑の基本計画」について. 都市公園 148 : 4-13 図巻頭 11.
- 内山 正雄 (2000). 戦災復興計画から都市公園法の成立まで. 公園緑地 61(1) : 15-18.
- 浦田 啓充 (2000). 緑の基本計画の現状と課題. グリーン・エッジ 27(10) : 10-16.
- 榎本 薫 (1997). <計画>市民と進める緑のまちづくり--むさしのリメイク・武蔵野市緑の基本計画. 都市公園 138 : 18-29.
- 太田 一夫 (1999). 五感の緑をつくる--目黒区緑の基本計画. 都市公園 145 : 23-31 図巻頭 21.
- 大塚 高雄 (1999). いたばしグリーンプラン '98を考える--板橋区緑の基本計画. 都市公園 144 : 4-13 巻頭 図 11.
- 岡本 均 (2004). 環境融合を基調とした「福岡市緑の基本計画」の背景と展開. URC 都市科学 58 : 15-22.
- 小田嶋 鉄朗 (2010). 横浜市水と緑の基本計画と生物多様性の取組. 新都市 64(9) : 37-40.
- 鎌倉市景観部みどり課 (2011). 山と海の自然と人・歴史が共生する鎌倉--鎌倉市 緑の基本計画. 公園緑地 71(6) : 16-18 図巻頭 1.
- 神長 敬, 桜井 亮一 (1998). 札幌市緑の基本計画(素案)づくりに携わって--ワークショップの意義と問題点. 緑の読本(47) : 80-83.
- 亀山 章 (2000). 緑の基本計画の実現化に向けて. グリーン・エッジ 27(10) : 6-9.
- 川崎市建設緑政局緑政部緑政課 (2011). 「多摩・三浦丘陵の緑と水景に関する広域連携会議」について. 公園緑地 71(6) : 13-15 図巻頭 1.
- 川名 俊次 (2000a). 戦前の公園緑地--公園緑地計画・事業の草創. 公園緑地 61(1) : 11-14.

- 川名 俊次 (2000b). 経済復興期、高度経済成長期の公園緑地. 公園緑地 61(1) : 19-24.
- 北原 浩平 (1998). 「むさしのリメイク」武蔵野市緑の基本計画. 緑の読本 47 : 52-61.
- 木村 三郎 (1974). 緑地思潮の展開 (過去及び現在) . 公園緑地 35(2) : 47-54.
- 木村 三郎 (1992). 我が国緑地論の構図. 都市計画 176 : 11-14.
- 栗原 和夫 (1998). ハート&グリーン武蔵村山市緑の基本計画. 都市公園 141 : 23-34 図巻頭 21.
- 国土交通省 (2013). 緑の基本計画一覧 都市緑化データベース ,
http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/toshiryokuchi/midori_kihon/index.html (2014年10月07日アクセス)
- 国土交通省都市地域整備局都市計画課 (2003). 調査研究情報 緑の基本計画の評価について. 公園緑地 64(3) : 53-58.
- 国分寺市都市建設部緑と水と公園課 (2004). 国分寺市 緑の基本計画. 公園緑地 65(2) : 61-63.
- 越沢 明 (1997). 緑の基本計画と広域緑地計画の役割. 都市計画 46(1) : 21-26.
- 小山 和茂 (2001). 調布市緑の基本計画について「人と水と緑がはぐくむわたしたちのまち」. 都市公園 154 : 4-13 図巻頭 11.
- 斎藤 弓季 (1998). 練馬区みどりの基本計画について. 緑の読本 47 : 45-51.
- 櫻井 國男, 玉置 芳明, 小野寺 進 (2001). 計画・調査 文京区緑の基本計画とその後の取り組み. 都市公園 153 : 17-26 図巻頭 11.
- 佐藤 昌 (1977a). 日本公園緑地発達史 上巻 : (株)都市計画研究所.
- 佐藤 昌 (1977b). 日本公園緑地発達史 下巻 : (株)都市計画研究所.
- 佐藤 昌 (1983). 緑のマスタープランの系譜とその意義. 公園緑地 44(1) : 6-24.
- 佐藤 昌 (2000). わが国 20 世紀における公園行政の進展. 公園緑地 61(1) : 5-10.
- 清水 卓 (1998). 豊田市緑の基本計画とプランナーの目. 緑の読本 47 : 1100-1103.
- 白井 彦衛 (1976a). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その 1) : 萌芽期における保全論. 造園雑誌 39(3) : 34-45.
- 白井 彦衛 (1976b). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その 2) : 成長期における保全論. 造園雑誌 39(4) : 33-44.
- 白井 彦衛 (1976c). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その 3) : 戦後混乱期における保全論. 造園雑誌 40(1) : 35-46.
- 白井 彦衛 (1976d). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その 4) : 混迷期における保全論(1). 造園雑誌 40(2) : 22-31.
- 白井 彦衛 (1977). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その 5) : 混迷期における保全論(2). 造園雑誌 40(3) : 38-46.
- 杉田 早苗 (2004). 市区改正期から戦災復興期まで(1880~1940 年代)の街路計画標準とその背景思想の変遷に関する研究. ランドスケープ研究 67(5) : 629-632.
- 杉田 早苗, 土肥 真人 (2002). 市区改正期から戦災復興期までの公園・緑地計画標準に関する研究. ランドスケープ研究 65(5) : 763-768.

- 關口 錠太郎 (1953). 公園緑地のあり方. 都市問題 5(2): 435-445.
- 高橋 清 (1996). 川崎市緑の基本計画「かわさき緑の30プラン」の策定について. 新都市 50(5): 2-4.
- 田口 真純 (1998). 千代田区緑の基本計画「緑の台地とうるおいのある水辺そしてやすらぎと交流の都心千代田の形成」を目指して. 都市公園 140: 4-13 図巻頭 11.
- 田代 順孝 (1986). 緑計画: 制度としての計画の方法. 造園雑誌 50(1): 15-20.
- 田代 順孝 (1989). 緑地計画分野における計画論の展開. 都市計画 156: 28-32.
- 田代 順孝 (1998). 個性豊かな緑の基本計画づくりの方法. 緑の読本 47: 1-6.
- 田代 順孝 (1999). マスタープランにおける緑地計画手法の展開と問題点. 都市計画 48(2): 19-22.
- 田邊 昇學, 山田 勝巳 (1980). 都市緑地計画論の系譜と課題. 都市計画 109: 6-13.
- 田邊 昇學 (2000). 高度経済成長期の公園緑地政策. 公園緑地 61(1): 25-29.
- 千葉市都市局公園緑地部緑政課 (1998). 千葉市緑と水辺の基本計画. 緑の読本 47: 37-44.
- 土屋 志郎 (1996). 「鎌倉市緑の基本計画」の概要と策定プロセスについて. 都市計画 45(4): 85-87.
- 土屋 志郎 (1997). 鎌倉市緑の基本計画について. 新都市 51(5): 76-83.
- 豊田市企画部都市計画課 (1998). 豊田市緑の基本計画. 緑の読本 47: 70-73.
- 鳥越 昭彦 (1998). 浦和市緑の基本計画策定に携わって. 緑の読本 47: 84-88.
- 流山市都市整備部みどりの課 (2011). 緑の連鎖で街の価値を向上させる--流山市 流山グリーンチェーン戦略. 公園緑地 71(6): 19-21 図巻頭 11.
- 西高 幸作 (2010). 横浜市水と緑の基本計画と市民協働. アーバン・アドバンス 52: 23-29.
- 日本造園学会 (1998). ランドスケープの計画 (第2巻): 技報堂出版.
- 野崎 忠 (1999). 立川らしさのある緑豊かなまちづくり--「立川市緑の基本計画」について. 都市公園 146: 12-21 図巻頭 11.
- 萩原 茂 (2011). 川崎市緑の基本計画--多様な緑が市民をつなぐ地球環境都市かわさきへ. 新都市 65(9): 17-20.
- 平野 侃三 (1997). 緑のまちづくり施策展開の系譜と展望. 都市計画 46(1): 5-8.
- 舟引 敏明 (1991). 3)緑のマスタープランの現状と評価(3. コメント緑計画 VII: 計画情報の総合化と実務的ニーズの反映: 最近の緑のマスタープランを事例として平成3年度全国大会分科会報告). 造園雑誌 55(2): 162-163.
- 舟引 敏明 (2010). 都市における緑地空間確保行政における計画制度に関する考察. ランドスケープ研究 73(5): 675-678.
- 古澤 達也 (2013). 「緑の基本計画」優良事例40選について. 公園緑地 74(1): 14-18.
- 町田市環境産業部公園緑地課 (2004). 町田市緑の基本計画. 公園緑地 64(6): 49-51.
- 丸田 頼一 (1983). 都市緑地計画論: 丸善.
- 三島 悟 (2000). パートナーシップで策定した「東村山市緑の基本計画」. グリーン・エージ 27(10): 34-38.
- 水田 拓志 (1998). 練馬区みどりの基本計画策定に携わって. 緑の読本 47: 45-51.
- 養茂 寿太郎 (1998). 緑の基本計画を21世紀型都市計画の切札に. 緑の読本 47: 7-13.
- 村岡 政子 (1998). 千葉市緑と水辺の基本計画策定に携わって. 緑の読本 47: 37-44.

- 村上 幸子 (2002). 緑の基本計画—東京都内の各区市町における特色一覧. 都市公園 157 : 17-27.
- 森本 勉 (1998). 暮らしき花と緑のシンフォニー計画. 緑の読本 47 : 74-79.
- 矢澤 光一 (2000). 緑の基本計画の独自性の発揮と実効性の向上について--浜松市緑の基本計画「緑のクイ
ンテット構想」を事例に. グリーン・エージ 27(10) : 28-33.
- 矢澤 容子, 岡田 信行 (2000). 緑の基本計画における市民参加の有効性. ランドスケープ研究 63(4) :
293-295.
- 横浜市緑政局総務部企画課 (1998). 横浜市緑の基本計画について. 緑の読本 47 : 62-69.
- 渡邊 進 (2002). 港区緑と水の総合計画(緑の基本計画). 都市公園 156 : 4-13、図巻頭 11.

第 2 章 「緑の基本計画」の計画論の特質と研究課題の設定

- Abercrombie, Patric (1945). Greater London Plan 1944 : London : His Majesty's Stationery Office.
- Cleveland, Horace William Shaler (1883). Suggestions for a System of Parks and Parkways for the
City of Minneapolis : Johnson Smith and Harrison.
- Howard, Ebenezer (1902). Garden Cities of Tomorrow : Swan Sonnenschein & Co. Ltd.
- International Town Planning Conference (1924). Town Planning Conference Amsterdam 1924 Part II
Report.
- Jansen, Herman (1910). Wald -und Wiesengürtel um Groß-Berlin Radialverbindungen. Vorschlag wie
jeder Gemeinde die ihr nötigen Freiflächen geschaffen werden sollen.
- Massachusetts Metropolitan Park Commission (1900). History and description of the Boston
metropolitan parks : Boston Wright & Potter.
- McHarg, Ian L (1969). Design with Nature (1969 First Edition) : The Natural History Press.
- Minneapolis Civic commission, Edward Herbert, Bennett Andrew, Wright Crawford (1917). Plan of
Minneapolis : Civic Commission.
- Olmsted, Frederick Law (1922). Introduction. In John Nolen (Ed.). City Planning.
- Perry, Clarence Arthur (1929). The Neighbourhood Unit : From the 'Regional Survey of New York and
Its Environs' Volume VII 'Neighbourhood and Community Planning' : Routledge.
- Philadelphia Allied Organizations (1905). The existing and proposed outer park systems of American
cities : report of the Philadelphia Allied Organizations : Harrisburg Pa. : Mount Pleasant Press J.
H. McFarland company.
- Wagner, Martin (1915). Das Sanitäre Grün der Städte : Ein Beitrag zur Freiflächentheorie : Heymann.
- 荒川 仁, 嶋田 美知子 (1997). 市川市における緑地の配置方針の検討. ランドスケープ研究 60(4) :
329-332.
- 飯田 晶子 (2014). 都市計画都市政策地方・国土計画. ランドスケープ研究 78(1) : 25-31.
- 石川 幹子 (1992). 緑のマスタープランの今後の展望. 公園緑地 52(5) : 17-21.
- 石川 幹子 (1998). 緑の基本計画の現状と今後. ランドスケープ研究 61(3) : 237-244.

- 石川 幹子 (2001). 都市と緑地 : 岩波書店.
- 石原 憲一郎 (1992). 最近の都市計画制度の動きと公園緑地. 公園緑地 52(5) : 11-16.
- 井手 久登 (1973). 西ドイツにおける景域計画 *Landschaftsplan*. 新都市 27(11) : 40-45.
- 井手 久登, 竹内 和彦 (1985). 自然立地的土地利用計画 : 東京大学出版会.
- 伊藤 滋 (1959a). マスタープランについての 2・3 の考察(1) : A.基本計画の有する概念規定. 日本建築學會研究報告 48 : 69-72.
- 伊藤 滋 (1959b). マスタープランについての 2・3 の考察(2) : B."基本計画"案の現状及び立案過程の整理. 日本建築學會研究報告 48 : 73-75.
- 井下 清 (1931). 東京復興公園は公園史上エポックを作るものである. 都市公論 14(1) : 48-53.
- 大岡 大三 (1930). 復興事業を觀る人の爲めに(下). 都市公論 13(4) : 51-68.
- 太田 実 (1965). 都市計画におけるマスタープランの意味と役割. 都市問題研究 17(9) : 16-26.
- 大屋 靈城 (1924). 帝都復興と公園. 都市公論 7(3) : 15-20.
- 笠置 正 (1919). 都市計畫と東京市の公園. 都市公論 2(8) : 49-58.
- 片岡 安 (1916). 現代都市之研究 : 建築工芸協會.
- 川名 吉門 (1957). 近隣住区計画単位としての小学校校区一阪神地区を対象として一. 都市計画 6(2) : 2-15.
- 北村 徳太郎 (1932a). 都市の公園計畫一応の理論. 都市公論 15(12) : 7-50.
- 北村 徳太郎 (1932b). 都市の空地政策. 都市公論 15(9) : 55-81.
- 建設省都市局 (1981). 緑のマスタープラン策定に関する今後の方針について 昭和五六年六月九日 建設省都計発第七八号建設省都市局都市計画課長から各都道府県土木部長あて.
- 建設省都市局都市計画課 (1974). 緑のマスタープラン. 公園緑地 35(4) : 12-17.
- 建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協會編 (1977). 緑のマスタープラン作成の手引 : 日本公園緑地協會.
- 建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協會編 (1995). 緑の基本計画ハンドブック : 日本公園緑地協會.
- 建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協會編 (1996). 緑の基本計画ハンドブック : 日本公園緑地協會.
- 公園緑地協會 (1955). 公園緑地の配置に関する研究. 都市計画 14 : 4-17
- 国土交通省 (2016). 都市緑化データベース都道府県広域緑地計画等策定状況. http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/toshiryokuchi/todoufuken_kouiki/hyou_sakutei.html (2016年7月10日アクセス)
- 国土交通省都市地域整備局都市計画課 (2003). 調査研究情報 緑の基本計画の評価について. 公園緑地 64(3) : 53-58.
- 国土交通省都市・地域整備局都市公園課・公園緑地課監修, 緑の基本計画推進委員会編 (2001). 緑の基本計画ハンドブック 2001年版 : 日本公園緑地協會.
- 越沢 明 (1997). 緑の基本計画と広域緑地計画の役割. 都市計画 46(1) : 21-26.

- 興水 肇 (1997). 緑の基本計画と市民参加. 都市計画 46(1) : 27-30.
- 後藤 和夫 (1998). 中部圏における広域緑地計画--豊かな水と緑のネットワークの形成. 新都市 52(4) : 19-27.
- 後藤 新平 (1920). 本會の趣意. 都市公論 3(2) : 巻頭
- 小西 真樹 (2000). 政令指定都市・横浜市における都市計画マスタープランへの取り組み - 区役所が主体となった地域別構想策定プロセスの検討. 都市計画. 別冊 都市計画論文集 35 : 229-234.
- 小橋 一太 (1923). 帝都復興と都市計畫の精神. 都市公論 6(11) : 30-33.
- 小林 幸雄, 佐藤 昌, 本吉 庸浩, 力石 定一, 横山 光雄 (1978). 転換期の公園緑地のあり方. 公園緑地 39(1).
- 斉藤 庸平 (1996). 愛知県広域緑地計画基礎調査. 都市計画 45(3) : 26-27.
- 坂本 新太郎 (1983). 緑地保全行政の現状と課題. 公園緑地 44(4) : 6-9.
- 佐藤 昌 (1977a). 日本公園緑地発達史 上巻 : (株)都市計画研究所.
- 佐藤 昌 (1977b). 日本公園緑地発達史 下巻 : (株)都市計画研究所.
- 佐藤 昌 (1983). 緑のマスタープランの系譜とその意義. 公園緑地 44(1) : 6-24.
- 首都圏整備委員会 (1966). 首都圏近郊緑地保全区域の指定基準, 神奈川県都市部都市政策課編(1989), 神奈川県都市政策資料第5集神奈川県公園緑地発達史 : 210.
- 首都圏整備委員会事務局 (1973). 近郊緑地の保全計画に関する基礎的調査—近郊整備地帯整備計画調査一.
- 白井 彦衛 (1976a). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その1) : 萌芽期における保全論. 造園雑誌 39(3) : 34-45.
- 白井 彦衛 (1976b). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その2) : 成長期における保全論. 造園雑誌 39(4) : 33-44.
- 白井 彦衛 (1976c). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その3) : 戦後混乱期における保全論. 造園雑誌 40(1) : 35-46.
- 白井 彦衛 (1976d). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その4) : 混迷期における保全論(1). 造園雑誌 40(2) : 22-31.
- 白井 彦衛 (1977). 都市の緑地保全思潮に関する研究(その5) : 混迷期における保全論(2). 造園雑誌 40(3) : 38-46.
- 城野 好樹 (1983). 緑のマスタープランと特色あるまちづくり. 公園緑地 44(1) : 25-29.
- 末永 鍊司 (2002). 緑の保全と創出の展開について. 公園緑地 63(2) : 17-22.
- 杉田 早苗 (2004). 市区改正期から戦災復興期まで(1880~1940年代)の街路計画標準とその背景思想の変遷に関する研究. ランドスケープ研究 67(5) : 629-632.
- 杉田 早苗, 土肥 真人 (2002). 市区改正期から戦災復興期までの公園・緑地計画標準に関する研究. ランドスケープ研究 65(5) : 763-768.
- 戦災復興院次長通牒 (1946). 復興土地区劃整理設計標準 戦復土第104号.
- 高梨 雅明 (1992). 公園緑地計画技術標準の現状と課題. 都市計画 176 : 43-47.

- 高見沢 邦郎 (1985). 市町村総合計画と都市基本計画における「地区の計画」. 都市計画 139 : 44-52.
- 高山 英華 (1952). 都市計画の方法について. 都市計画 1 : 25-31.
- 武居 高四郎 (1919). 都市の公園計画. 都市公論 2(11,12) : 36-42, 42-48.
- 田代 順孝, 小林 昭, 大橋 謙一, 大内 弘 (1989). 都市計画行政の現状と展望. 造園雑誌 53(3) : 188-192.
- 土屋 志郎, 永井 淳一 (2013). 鎌倉市の実効性と担保力を高める緑の基本計画策定の取り組み. 造園技術報告集 7 : 10-13.
- 東京市区改正委員会 (1889). 東京市区改正委員會議定顛末.
- 東京市区改正委員会 (1919). 東京市区改正事業誌.
- 東京緑地計画協議会 (1939). 東京緑地計画協議会決定事項集録.
- 都市計画中央審議会 (1992). 「経済社会の変化を踏まえた都市公園制度をはじめとする都市の緑とオープンスペースの整備と管理の方策はいかにあるべきか。」についての方針 (平成4年12月9日都計審第23号) .
- 内務省 (1933). 内務次官通牒 都市計画調査資料及計画標準ニ関スル件 土地区劃整理設計標準.
- 中井 検裕 (2011). 都市計画のマスタープランとその行く末. 新都市 65(1) : 10-15 図巻頭 13-14.
- 日本公園緑地協会 (1993a). 第4回 緑のマスタープラン見直し研究会 資料1 緑のマスタープランの見直しの観点及び改正項目.
- 日本公園緑地協会 (1993b). 第4回 緑のマスタープラン見直し研究会 資料2 緑のマスタープラン策定要綱 (局長通達) 新旧対照表.
- 日本公園緑地協会 (1993c). 第4回 緑のマスタープラン見直し研究会 資料3 策定に関する今後の方針 (課長通達) 新旧対照表.
- 日本都市センター (1974). 都市と公園緑地 一人間性回復への道一 : 日本都市センター.
- 日笠 端 (1977). 都市計画 : 共立出版株式会社.
- 日笠 端, 川名 俊次, 藤井 隆, 木原 啓吉, 横山 光雄 (1975). 座談会「新しい緑の都市づくり」. 公園緑地 36(1) : 2-26.
- 舟引 敏明 (1991). 3)緑のマスタープランの現状と評価(3. コメント緑計画 VII : 計画情報の総合化と実務的ニーズの反映 : 最近の緑のマスタープランを事例として平成3年度全国大会分科会報告). 造園雑誌 55(2) : 162-163.
- 古澤 達也 (2013). 「緑の基本計画」優良事例40選について. 公園緑地 74(1) : 14-18.
- 穂坂 光彦 (1979). 目的手段説の評価に関する若干の考察--ジェネラルプランの「現実性」をめぐる論争に関連して. 都市計画 106 : 56-61.
- 丸田 頼一 (1983). 都市緑地計画論 : 丸善.
- 蓑茂 寿太郎 (1977). 都市公園の配置計画理論に関する研究 : 都市公園配置の本質について. 造園雑誌 40(4) : 40-51.
- 蓑茂 寿太郎 (1988). 都市公園の配置に関する計画学的研究. 東京農業大学. 博士論文
- 蓑茂 寿太郎 (1992). 都市計画と公園緑地マスタープラン. 公園緑地 52(5) : 6-10.
- 蓑茂 寿太郎 (1998). 緑の基本計画を21世紀型都市計画の切札に. 緑の読本 47 : 7-13.

- 宮沢 美智雄 (1985). 都市計画におけるマスタープランの系譜. 都市計画 139 : 12-17.
- 矢澤 容子, 岡田 信行 (2000). 緑の基本計画における市民参加の有効性. ランドスケープ研究 63(4) : 293-295.
- 山口 邦雄, 渡辺 俊一 (2001). マスタープランと地区まちづくりの双方向的関係 - まちづくり発意の異なる 2 事例から. 都市計画 別冊 都市計画論文集 36 : 295-300.
- 山田 博愛 (1930). 復興計画の當時を顧みて. 都市公論 13(4) : 22-50.
- 山田 昭夫 (1976). ジェネラルプラン理念の現実性と実現可能性に関する若干の考察. 都市計画 別冊 市計画論文集 11 : 409-414.
- 横浜市環境創造局みどりアップ推進部みどりアップ推進課 (2009). 緑の保全・創造へ向けた新たな財源確保と特別会計-横浜みどりアップ計画と横浜みどり税. 公園緑地 70(4) : 18-20 図巻頭 11.
- 横山 光雄, 福富 久夫 (1952). 公園計画標準に関する研究. 都市計画 2 : 49-58.
- 渡辺 俊一 (1977). アメリカ近代都市計画におけるジェネラル・プランと地域制の関係について-続-目的手段説の歴史的・社会的役割. 都市計画 95 : 22-28.

第 3 章 「緑の基本計画」の計画項目の発展

- 石川 幹子 (1992). 緑のマスタープランの今後の展望. 公園緑地 52(5) : 17-21.
- 石原 憲一郎 (1992). 最近の都市計画制度の動きと公園緑地. 公園緑地 52(5) : 11-16.
- 建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編 (1977). 緑のマスタープラン作成の手引 : 日本公園緑地協会.
- 建設省都市局都市計画課監修, 日本公園緑地協会編 (1986). 緑のマスタープラン作成の手引き一改訂版一 : 日本公園緑地協会.
- 建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編 (1995). 緑の基本計画ハンドブック : 日本公園緑地協会.
- 建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編 (1996). 緑の基本計画ハンドブック 改訂版 : 日本公園緑地協会.
- 建設省都市局長. (1994). 都市緑地保全法の一部改正について 建設省都公発第 38 号平成 6 年 10 月 20 日.
- 国土交通省都市・地域整備局都市公園課・公園緑地課監修, 緑の基本計画推進委員会編 (2001). 緑の基本計画ハンドブック 2001 年版 : 日本公園緑地協会.
- 国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編 (2007). 新編緑の基本計画ハンドブック : 日本公園緑地協会.
- 小林 昭 (1995). 都市における緑の保全施策の新展開 一都市緑地保全法の改正を中心として一. 公園緑地 56(1) : 6-11.
- 日本公園緑地協会 (1993a). 第 1 回 緑のマスタープラン見直し研究会 資料 6 緑のマスタープラン策定の実態調査について.
- 日本公園緑地協会 (1993b). 第 4 回 緑のマスタープラン見直し研究会 資料 6 第 3 回 研究会討議要旨.

- 日本公園緑地協会 (1993c). 第 4 回 緑のマスタープラン見直し研究会 資料 6 参考資料 緑のマスタープラン見直し研究会討議要旨 第 1 回研究会討議要旨.
- 日本公園緑地協会 (1993d). 第 4 回 緑のマスタープラン見直し研究会 資料 1 緑のマスタープランの見直しの観点及び改正項目.
- 平野 侃三, 山田 勝己, 坂本 新太郎, 小泉 直介, 芹澤 誠, 大貫 誠一, 有路 信 (1995). 都市緑地対策室 創設 20 周年記念座談会一歴代室長は語る一. 公園緑地 56(4): 4-25.
- 蓑茂 寿太郎 (1992). 都市計画と公園緑地マスタープラン. 公園緑地 52(5): 6-10.

第 4 章 階層的緑地計画論としての「緑の基本計画」の広域的分析

- 神奈川県 (1955). 広域緑地計画調書.
- 神奈川県 (1971a). 第 1 回自然環境保全対策委員会次第.
- 神奈川県 (1971b). 風致地区の新指定基準(案).
- 神奈川県 (1973). 自然環境保全地域第 1 次指定候補地位置図.
- 神奈川県 (1983). 大規模緑地系統調査と緑のマスタープランとの関連表.
- 神奈川県 (1984). みどりのまち・かながわ計画.
- 神奈川県 (1985). みどりのまち・かながわ計画改定ワーキンググループ第 1 回会議次第「みどりのまち・かながわ計画」改定要領.
- 神奈川県 (1987). みどりのまち・かながわ計画(改訂版).
- 神奈川県 (1990a). 神奈川県緑のマスタープラン第 3 回建設省協議における協議内容(要旨) 市町村計画の修正指示事項についての対応の方向.
- 神奈川県 (1990b). 第 1 回緑のマスタープラン見直し作業要領.
- 神奈川県 (1990c). 第 2 回神奈川県緑のマスタープラン建設省協議記録.
- 神奈川県 (1993a). 市町村緑地保全事業担当者会議会議報告書資料 6 平成 4 年度緑地等指定事業市町村別助成額一覧表.
- 神奈川県 (1993b). 平成 5 年度市町村緑地買入れ事業評価調書.
- 神奈川県 (1996). 神奈川県広域緑地計画.
- 神奈川県 (1999). 3 つの「緑の強化域」整備計画.
- 神奈川県, 日本公園緑地協会 (1970). 緑地系統総合計画調査報告書.
- 神奈川県環境農政部緑政課 (2006). 神奈川みどり計画.
- 神奈川県環境部自然保護課 (1997). かながわ新みどり計画.
- 神奈川県企画部企画総務室 (1996). 平成 8 年度緑地保全事業会議結果報告「神奈川県広域緑地計画(案)担当者会議」.
- 神奈川県県土整備局都市部都市計画課 (2016). 神奈川県都市情報システムデータ【平成 28 年度】.
- 神奈川県自然保護課 (1997). 会議報告書都市緑化推進会議幹事会(第 7 回)資料 3 自然環境保全審議会(2/7)における委員の意見及び要望への対応.

- 神奈川県水源の森林推進課 (2004a). 会議等報告書第 2 回みどりの総合計画 (仮称) 庁内ワーキング.
- 神奈川県水源の森林推進課 (2004b). 第 2 回みどりの総合計画 (仮称) 庁内ワーキングみどりの総合計画 (案) 構成イメージ案 2004/3/18 構成イメージ (1 目的).
- 神奈川県水源の森林推進課 (2004c). 第 2 回みどりの総合計画 (仮称) 庁内ワーキングみどりの総合計画 (仮称) 構成イメージ (案) 2004/1/26 構成イメージ (4 対象区域とエリア).
- 神奈川県都市計画課 (1937). 風景地の開発に就いて.
- 神奈川県都市部 (1992). 神奈川県グリーンオアシス計画調査報告書—近郊緑地保全区域の指定に向けて—.
- 神奈川県都市部都市計画課 (1983). 大規模緑地系統調査.
- 神奈川県都市部都市計画課, 社団法人日本造園コンサルタント協会 (1990). グリーンオアシス計画調査 (その 1) 報告書神奈川県緑のマスタープラン (平成 2 年中間報告).
- 神奈川県都市部都市計画課, 日本公園緑地協会 (1985). 神奈川県大規模緑地系統調査報告書 (概要版).
- 神奈川県都市部都市公園課 (1993). 神奈川県緑のマスタープラン (平成 4 年度).
- 神奈川県都市部都市公園課 (1994). 風致地区のあり方に関する 20 項目の提言環境と共生した美しき都市の創造のために.
- 神奈川県都市部都市公園課 (1995). 神奈川県「緑の基本計画」作成の手引き.
- 神奈川県都市部都市公園課, 日本公園緑地協会 (1995). 神奈川県広域緑地計画素案策定調査報告書.
- 神奈川県土木部計画課 (1978). 緑のマスタープラン実現のための施策の方針作成に当たっての方針 緑のマスタープラン市町原案作成のための協議に際しての県方針.
- 建設省 (1992). 新市街地等における良好な環境整備のための風致地区の活用方策検討調査報告書.
- 建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 日本公園緑地協会編 (1995). 緑の基本計画ハンドブック: 日本公園緑地協会.
- 国土交通省 (2013). 都市緑化データベース 緑の基本計画策定状況. http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/toshiryokuchi/midori_kihon/download_midori_kihon.html (2014 年 6 月 4 日アクセス).
- 国土交通省国土政策局国土整備課 (2006). 国土数値情報 土地利用細分メッシュデータ 平成 18 年度. <http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/jpgis/datalist/KsjTmplt-L03-b.html> (2014 年 11 月 20 日アクセス).
- 国土交通省国土政策局国土整備課 (2011). 国土数値情報 行政区域データ 平成 22 年度. <http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/jpgis/datalist/KsjTmplt-N03.html> (2014 年 11 月 20 日アクセス).
- 自然環境の総点検等に関する協議会 (2004). 首都圏の都市環境インフラのランドデザイン～首都圏に水と緑と生き物の環を～.
- 東京緑地計画協議会 (1939). 東京緑地計画協議会決定事項集録: 東京緑地計画協議会.
- 都市計画東京地方委員会 (1937). 東京緑地計画景園地.
- 西野仁, 川上征雄 (2003). 「首都圏の都市環境インフラのランドデザイン」策定に向けた自然環境の評価について. ランドスケープ研究 67(2): 133-136.

第5章 自治体の施策展開における「緑の基本計画」の計画論

5.2 川崎市

- 川崎市 (1992). 緑のマスタープラン計画書.
- 川崎市 (1995). 一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の30プラン.
- 川崎市 (2001). 一川崎市緑の基本計画—かわさき緑の30プラン 2001年3月相補改訂1版.
- 川崎市 (2006a). 平成18年度第1回環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2006b). 平成18年度第5回環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2006c). 平成18年度第6回環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2007a). 平成18年度第9回環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2007b). 平成19年度第1回川崎市環境審議会会議録.
- 川崎市 (2007c). 平成19年度第1回環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2007d). 平成19年度第2回環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2008a). 川崎市緑の基本計画.
- 川崎市 (2013a). 平成25年度第3回川崎市環境審議会緑と公園部会資料3「緑と公園部会」の審議内容に基づく「緑地総合評価」の検討内容について.
- 川崎市 (2013b). 平成25年度第5回川崎市環境審議会緑と公園部会資料1「緑と公園部会」の審議内容に基づく「緑地総合評価」の検討内容について.
- 川崎市 (2014a). 平成25年度第1回川崎市環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2014b). 平成25年度第3回川崎市環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2014c). 平成25年度第5回川崎市環境審議会緑と公園部会.
- 川崎市 (2014d). 建設緑政局事業概要—緑編—みどりと公園.
- 川崎市 (2015). 平成27年度第5回川崎市環境審議会緑と公園部会資料2-1 今後の改定作業における市民意見の反映.
- 川崎市環境局緑政部緑政課 (2001). 事例紹介川崎市の緑地保全・緑化施策について.公園緑地 62(1): 39-43.
- 川崎市環境審議会 (2014). 川崎市における緑地総合評価の見直しについて(答申).
- 川崎市環境保全局 (1976). 川崎市緑のマスタープラン策定のための調査研究報告書.
- 川崎市環境保全審議会緑と公園部会 (2002). 川崎市における新たな緑地保全方策について—斜面緑地の保全を中心とした施策の推進にむけて—.
- 神奈川県土木部計画課 (1978). 緑のマスタープラン実現のための施策の方針作成に当たっての方針 緑のマスタープラン市町村原案作成のための協議に際しての県方針.
- 国土交通省都市・地域整備局 (2007). 緑被分布図.
- 渡辺 宏行 (1998). 事例紹介川崎市における民有緑地の保全方法.公園緑地 59(3): 43-47 巻頭図 41.

5.3 横浜市

- 池田武文 (1986). 横浜の都市づくりとマスタープラン. 都市計画 139: 61-65.
- 片田卓夫 (1978). 緑の保全と創造. 調査季報 59: 29-36.
- 神奈川県 (2014). 特別緑地保全地区指定状況 (市町別) 平成 26 年 3 月 31 日現在.
<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/723047.pdf> (2015 年 6 月 9 日アクセス)
- 神奈川県土木部計画課 (1978). 緑のマスタープラン実現のための施策の方針作成に当たっての方針 緑のマスタープラン市町村原案作成のための協議に際しての県方針.
- 河合正嗣, 北村正明, 矢加部正子 (1984). 緑地保存の可能性と課題. 調査季報 82: 29-35.
- 岸田比呂志, 糸井定雄 (1994). 大都市における都市計画と農村計画の統合に関する一考察: 横浜市郊外部における土地利用調整の事例から. 都市計画 43(2): 58-62.
- 桐原 隆, 倉知 秀朗, 網河 功, 田並 静, 藤井 毅 (1999). 都市自然の共生とコンパクトシティ. 調査季報 139: 33-37.
- 国土交通省都市・地域整備局 (2007). 緑被分布図.
- 佐藤 寛行 (1984). 横浜の源流域その実態と保全について. 調査季報 82: 72-79.
- 瀬上 和彦 (1969). 横浜市における公園緑地と今後の課題. 調査季報 22: 20-29.
- 横浜市 (2000). 平成 12 年環境事業緑政消防委員会[07 月 03 日-08 号].
- 横浜市 (2005a). 平成 17 年予算第二特別委員会[03 月 03 日-02 号].
- 横浜市 (2005b). 第 37 回横浜市緑の環境整備審議会資料 4 記者発表資料(私有樹林地の現況調査).
- 横浜市環境創造局 (2008a). 横浜みどりアップ計画 (新規・拡充施策) (素案) について 参考資料 事業費の積算根拠.
- 横浜市環境創造局 (2008b). 横浜みどりアップ計画 (新規・拡充施策) (素案) 資料編.
- 横浜市環境創造局 (2009a). 横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策).
- 横浜市環境創造局 (2009b). 横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)資料編.
- 横浜市環境創造局 (2010). 第 5 回横浜みどりアップ計画市民推進会議会議録.
- 横浜市環境創造局 (2012). 横浜みどりアップ計画市民推進会議第 4 回「樹林地を守る」施策を検討する部会会議録.
- 横浜市環境創造局 (2013). 横浜みどりアップ計画 (計画期間: 平成 26-30 年度).
- 横浜市環境創造局 (2014a). 第 17 回横浜みどりアップ計画市民推進会議会議録.
- 横浜市環境創造局 (2014b). 第 20 回横浜みどりアップ計画市民推進会議会議録.
- 横浜市環境創造局 (2015). 横浜みどりアップ計画市民推進会議第 7 回「森を育む」施策を検討する部会会議録.
- 横浜市環境創造局総合企画部環境政策課 (2006). 第 39 回横浜市緑の環境整備審議会議事録.
- 横浜市環境創造局総合企画部環境政策課 (2007). 横浜市水と緑の基本計画.
- 横浜市環境創造局みどりアップ推進部みどりアップ推進課 (2009). 緑の保全・創造へ向けた新たな財源確保と特別会計--横浜みどりアップ計画と横浜みどり税. 公園緑地 70(4): 18-20 図巻頭 11.

- 横浜市企画局 (1994). ゆめはま 2010 プラン：基本計画.
- 横浜市企画財政局 (1985). よこはま 21 世紀プラン第 2 次実施計画 1985-1989.
- 横浜市企画財政局 (1989a). よこはま 21 世紀プラン.
- 横浜市企画財政局 (1989b). よこはま 21 世紀プラン第 3 実施計画 1990-1994.
- 横浜市企画調整局 (1981a). よこはま 21 世紀プラン.
- 横浜市企画調整局 (1981b). よこはま 21 世紀プラン実施計画'81~'85.
- 横浜市建築局都市計画課 (2013). 第 129 回横浜市都市計画審議会議事録.
- 横浜市税制研究会 (2008). 緑の保全・創造に向けた課税自主権の活用に関する最終報告.
- 横浜市総務局主税部税制課 (2008). 第 8 回横浜市税制研究会議事録.
- 横浜市緑の環境整備審議会会長 (1985). 市街地緑の計画確保にかかる候補地の選定並びに買収の方策について (答申)
- 横浜市緑政局総務部企画課 (1997). 横浜市緑の基本計画.
- 横浜市緑政局総務部企画課 (1998). 横浜市緑の基本計画について. 緑の読本 47: 62-69.

5.4 鎌倉市

- 鎌倉市 (1996). 鎌倉市緑の基本計画.
- 鎌倉市 (1998a). 第 2 回鎌倉市緑政審議会会議録.
- 鎌倉市 (1998b). 第 5 回緑政審議会資料-3 緑地の買入れ等に関する基準.
- 鎌倉市 (1999a). 平成 11 年度第 9 回鎌倉市緑政審議会会議録.
- 鎌倉市 (1999b). 第 9 回鎌倉市緑政審議会会議資料-3 緑地保全推進地区の指定検討について.
- 鎌倉市 (1999c). 第 10 回鎌倉市緑政審議会会議録.
- 鎌倉市 (2001). 鎌倉市緑の基本計画緑の施策の展開と実績.
- 鎌倉市 (2002). 第 23 回鎌倉市緑政審議会・会議録 20021018—平成 14 年度第 2 回 (通算第 23 回)一.
- 鎌倉市 (2005). 平成 17 年 12 月 14 日建設常任委員会—12 月 14 日-01 号.
- 鎌倉市 (2006a). 第 38 回鎌倉市緑政審議会会議録.
- 鎌倉市 (2006b). 鎌倉市緑の基本計画.
- 鎌倉市 (2008a). 第 42 回鎌倉市緑政審議会議事録.
- 鎌倉市 (2008b). 第 44 回鎌倉市緑政審議会議事録.
- 鎌倉市 (2009). 第 46 回鎌倉市緑政審議会資料 資料 6 緑の基本計画の施策展開と見直しに向けた主な課題.
- 鎌倉市 (2010a). 保全対象緑地全体図 第 2 回緑の基本計画見直し検討会資料.
- 鎌倉市 (2010b). 第 49 回鎌倉市緑政審議会議事録 (案).
- 鎌倉市 (2011a). 第 50 回鎌倉市緑政審議会.
- 鎌倉市 (2011b). 第 51 回鎌倉市緑政審議会議事録.
- 鎌倉市 (2011c). 鎌倉市緑の基本計画.
- 鎌倉市景観部みどり課 (2011). 山と海の自然と人・歴史が共生する鎌倉-鎌倉市緑の基本計画. 公園緑地

71 (6) : 16-18 図巻頭 11.

鎌倉市緑政審議会会長興水肇 (2000). 緑地保全推進地区の指定について (答申).

建設省都市局都市計画課 (2000). 鎌倉市歴史的風土保存区域の変更について.公園緑地 60 (6) : 65-67.

国土交通省都市・地域整備局 (2007). 緑被分布図.

土屋志郎 (2010). 鎌倉広町緑地における生物多様性の取り組み--大規模都市圏域における緑地保全と生物多様性の市民の取り組み. 新都市 64 (9) : 27-32.

5.5 逗子市

伊藤 泰志, 武内 和彦, 井手 任, 加藤 和弘, 恒川 篤史, 斉藤 馨 (1993). 緑地の持つ環境保全機能の評価と解析支援システムに関する研究. 造園雑誌 56(5) : 319-324.

神奈川県都市計画課 (1988). 第 1 回緑のマスタープラン見直し用調査表.

神奈川県都市計画課都市緑化企画班 (1991). 緑のマスタープランと逗子市の条例案について.

国土交通省都市・地域整備局 (2007). 緑被分布図.

逗子市 (1991a). 平成 3 年 3 月総務建設常任委員会 (第 1 回)-03 月 12 日-02 号会議録.

逗子市 (1991b). 逗子市における開発行為等の規制に関する条例.

逗子市 (1996). 逗子市緑の基本計画.

逗子市 (2002). 平成 14 年 6 月建設環境常任委員会 (第 2 回) -06 月 12 日会議録.

逗子市 (2004). 平成 16 年度みどり審議会資料順位付け参考資料.

逗子市 (2005). 平成 17 年 9 月建設環境常任委員会 (第 3 回) -09 月 02 日-01 号会議録.

逗子市 (2006a). 逗子市まちづくり基本計画.

逗子市 (2006b). 逗子市緑の基本計画 2005.

逗子市 (2007a). まちづくり基本計画に関する特別委員会 (第 2 回)-06 月 26 日-02 号会議録.

逗子市 (2007b). 逗子市まちづくり基本計画.

逗子市 (2011). 逗子市総合計画実施計画 計画期間 2011 年度~2014 年度 (平成 23 年度~平成 26 年度).

富野暉一郎 (1991). グリーン・デモクラシー—いま池子から訴える—: 白水社.

富士通エフ・アイ・ピー株式会社 (1992). 環境管理計画策定基礎データ解析調査平成 3 年度委託業務報告書

第 6 章 都市における階層的緑地計画論の検討

Bundesamt für Naturschutz (2012). Landschaftsplanung - Grundlage nachhaltiger Landschaftsentwicklung.

Erbguth, Wilfried, Frank Srollmann (2002). Das neue Bundesnaturschutzgesetz - Alter Wein in neuem Schlauch?. Neue Justiz 10/02 : 519-523.

Hachmann, Roland; Birgit Kleinschmit; Astrid Lipski; Ramona Thamm (2010). Planzeichen für die Landschaftsplanung - Untersuchung der Systematik und Darstellungsgrundlagen von

- Planzeichen. BfN-Skripten 266.
- Landesamt für Umwelt Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2012). Leitfaden für die kommunale Landschaftsplanung in Baden-Württemberg.
- HHP Hage+Hoppenstedt Partner (2013). Landschaftsplan VVG Rheinfelden - Schwörstadt.
- Stein, Christian, Wolfgang Wende, Ulrich Walz (2014). Stand der örtlichen Landschaftsplanung in Deutschland - Ergebnisse einer repräsentativen bundesweiten Zufallsstichprobe. Naturschutz und Landschaftsplanung 46 : 233-240.
- Von Haaren, Christina (2004). Landschaftsplanung : Verlag Eugen Ulmer.
- 国土交通省 (2013). 都市緑化データベース 緑の基本計画策定状況 . http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/toshiryokuchi/midori_kihon/download_midori_kihon.html (2014年6月4日アクセス).
- 国土交通省 (2014). 国土のランドデザイン 2050～対流推進型国土の形成～.
- 清水 裕之 (2012). ドイツの緑地保全における地域計画、景域計画、土地利用計画、地区詳細計画及び緑地整備計画の接続：バイエルン州、ミュンヘン地域、ミュンヘン市リーム地区を事例として. 都市計画論文集 47(3) : 235-240.
- 西村 幸夫, 町並み研究会 (2000). 都市の風景計画—欧米の景観コントロール 手法と実際: 学芸出版社.
- 文部科学省, 気象庁, 環境庁 (2013). 気候変動の観測・予測及び影響評価統合レポート『日本の気候変動とその影響』(2012年度版).
- 水原 渉, ヨハン ケッペル, ヴォルフガング ヴェンデ, ヴォルフガング ペーターズ (2008). 進化する自然・環境保護と空間計画—ドイツの実践、EU の役割 : 技法堂出版.
- 頼 あゆみ, 丸茂 悠 (2006). ドイツ、フランス、オランダの郊外の土地利用コントロールに関する研究—わが国の人口減少社会における土地利用コントロールに向けて. 国土交通政策研究 67.
- 渡辺 富久子 (2010). ドイツの連邦自然保護法改正—2006年連邦制改革を受けて—. 外国の立法 245 : 56-81.

図表一覧

第1章 研究の背景と目的

図 1-1 「緑の基本計画」策定自治体.....	2
図 1-2 本研究の構成.....	9

第2章 「緑の基本計画」の計画論の特質と研究課題の設定

図 2.1-1 計画論の整理の視点.....	12
図 2.9-1 「緑の基本計画」の計画論の特質.....	24
図 2.9-2 都市緑地計画論の歴史的構図.....	25
図 2.10-1 「緑の基本計画」の計画論の特徴と対応する研究課題.....	29
図 2.10-2 分析の着眼点.....	38
図 2.10-3 分析の着眼点同士の模式図.....	40
表 2.10-1 高見沢による議論と本研究で設定する分析の着眼点.....	31
表 2.10-2 分析の着眼点の相互関係のマトリクス その1.....	39
表 2.10-3 分析の着眼点の相互関係のマトリクス その2.....	39
表 2.10-4 分析の着眼点の相互関係のマトリクス その3.....	40

第3章 「緑の基本計画」の計画項目の発展

図 3.1-1 第3章の構造.....	43
図 3.5-1 計画項目の変遷.....	58
図 3.5-2 分析の着眼点から見た計画項目の変遷.....	59

第4章 階層的緑地計画論としての「緑の基本計画」の広域的分析

図 4.1-1 対象地選定の要件.....	61
図 4.1-2 神奈川県を選定.....	62
図 4.1-3 第4章の構造.....	63
図 4.1-4 神奈川県緑のマスタープラン計画図.....	67
図 4.1-5 公表されている面積と GIS 上の面積の誤差.....	68
図 4.2-1 東京緑地計画 景園地 行楽道路計画図.....	70
図 4.2-2 1971年までに指定された近郊緑地保全区域.....	70
図 4.2-3 神奈川県における景園地計画図.....	71
図 4.2-4 自然環境保全地域第1次指定候補地位置図.....	73
図 4.3-1 みどりのまち・かながわ計画(改訂版).....	75
図 4.3-2 近郊緑地保全区域候補地.....	77
図 4.4-1 神奈川県広域緑地計画(素案).....	80
図 4.4-2 神奈川県広域緑地計画.....	80
図 4.4-3 みどりの強化域.....	81
図 4.4-4 神奈川みどり計画ワーキング資料.....	81
図 4.4-5 神奈川みどり計画.....	82
図 4.4-6 首都圏の都市環境インフラのランドデザインにおける緑地の機能評価.....	83
図 4.4-7 首都圏の都市環境インフラのランドデザインにおける首都圏の都市環境インフラの将来像.....	84

図 4.4-8 「エリアに区分された領域」と「特定の地区の領域」	86
図 4.4-9 「緑の基本計画」で見出しとなっている環境保全系統の機能	87
図 4.4-10 「緑の基本計画」で見出しとなっている防災系統の機能	88
図 4.4-11 「緑の基本計画」で見出しとなっているレクリエーション系統の機能	89
図 4.4-12 「緑の基本計画」期を通じた都市公園等の整備面積の計画と実績	91
図 4.4-13 「緑の基本計画」期を通じた風致地区の指定面積の計画と実績	92
図 4.4-14 「緑の基本計画」期を通じた近郊緑地保全区域の指定面積の計画と実績	93
図 4.4-15 「緑の基本計画」期を通じた近郊緑地特別保全地区の指定面積の計画と実績	94
図 4.4-16 「緑の基本計画」期を通じた歴史的風土保存区域の指定面積の計画と実績	95
図 4.4-17 「緑の基本計画」期を通じた歴史的風土特別保存地区の指定面積の計画と実績	96
図 4.4-18 「緑の基本計画」期を通じた特別緑地保全地区の指定面積の計画と実績	97
図 4.4-19 都市公園等の供用の変遷	98
図 4.4-20 風致地区の指定の変遷	99
図 4.4-21 近郊緑地保全区域の指定の変遷	100
図 4.4-22 近郊緑地特別保全地区の指定の変遷	100
図 4.4-23 樹林地保全のための逆線引きの変遷	101
図 4.4-24 特別緑地保全地区の指定の変遷	102
図 4.4-25 「施策の実施の方針」が即地的に示された計画書数	103
図 4.4-26 「施策の実施の方針のうち施策の位置に関する事項」と施策の実施の空間的関連性	105
表 4.1-1 類型	68
表 4.1-2 神奈川県における階層的計画の展開	69
表 4.2-1 自然環境保全地域指定の考え方	72
表 4.3-1 自治体ごとの助成の内容	78
表 4.4-1 環境保全系統の機能	87
表 4.4-2 防災系統の機能	88
表 4.4-3 レクリエーション系統の機能	88
表 4.4-4 「都市公園等」に該当する公園種別	90
表 4.4-5 樹林地保全のための逆線引きの概要	101

第5章 自治体の施策展開における「緑の基本計画」の計画論

5.2 川崎市

図 5.2-1 川崎市における緑地現況(2005年)	110
図 5.2-3 1992年緑のマスタープランにおけるブロック割図	112
図 5.2-2 1992年緑のマスタープランにおける施策の方針図	112
図 5.2-4 緑の将来像図	113
図 5.2-5 緑地総合評価	114
図 5.2-6 緑の将来像図	116
図 5.2-7 川崎市の緑の将来像の実現に向けた施策の方針図	117
図 5.2-8 見直された緑地総合評価の評価結果	120
図 5.2-9 緑の基本計画改定検討段階におけるコミュニティの性質の評価	121
図 5.2-10 川崎市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その1	124
図 5.2-11 川崎市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その2	125

表 5.2-1	緑地の確保目標水準	111
表 5.2-2	確保目標	113
表 5.2-3	緑地総合評価の評価軸	114
表 5.2-4	行政が主体的に取り組む緑のインフラの保全と創出	118
表 5.2-5	緑地総合評価の評価軸	119

5.3 横浜市

図 5.3-1	横浜市における緑地現況(2005年)	126
図 5.3-2	1969年における風致地区等	127
図 5.3-3	緑の七大拠点	131
図 5.3-4	七大拠点のひとつ「こどもの国」の保全方針	132
図 5.3-5	私有樹林地の現況調査	133
図 5.3-6	緑の七大拠点	134
図 5.3-7	流域圏と源流域	134
図 5.3-8	横浜市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その1	141
図 5.3-9	横浜市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その2	142
表 5.3-1	よこはま21世紀プラン	128
表 5.3-2	よこはま21世紀プラン 実施計画'81~'85	128
表 5.3-3	市街地緑の計画確保事業における緑地評価	128
表 5.3-4	市街地緑の計画確保事業	129
表 5.3-5	よこはま21世紀プラン	129
表 5.3-6	よこはま21世紀プラン第3実施計画1990-1994	130
表 5.3-7	「緑地保全地区」の指定面積の推移	130
表 5.3-8	『横浜市緑の基本計画』における緑の確保目標水準	131
表 5.3-9	私有樹林地の現況調査	132
表 5.3-10	『横浜市水と緑の基本計画』における「基本指標」	133
表 5.3-11	『横浜市水と緑の基本計画』における「施策の実施の方針」	135
表 5.3-12	『横浜市水と緑の基本計画』における事業量の想定	136
表 5.3-13	『横浜市緑の基本計画』と『横浜市水と緑の基本計画』の比較	136
表 5.3-14	樹林地の買入れの事業費の想定	137
表 5.3-15	事業費の根拠	137
表 5.3-16	「横浜みどりアップ計画(新規・拡充施策)における5カ年目標」	138
表 5.3-17	「特別緑地保全地区」指定面積の推移	138
表 5.3-18	横浜みどりアップ計画(計画期間：平成26-30年度)	139

5.4 鎌倉市

図 5.4-1	鎌倉市における緑地現況(2005年)	143
図 5.4-2	1990年緑のマスタープラン新旧対照図	144
図 5.4-3	緑地の保全評価の原単位	146
図 5.4-4	緑地の保全評価	146
図 5.4-5	施策の方針図	147

図 5.4-6	緑地保全推進地区指定検討対象地の評価	149
図 5.4-7	緑の基本計画がめざす緑地指定等の方針図	152
図 5.4-8	実現のための施策の方針図	152
図 5.4-9	鎌倉市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その1	156
図 5.4-10	鎌倉市における「緑の基本計画」の計画論の展開 その2	157
表 5.4-1	「緑地の保全評価」の評価項目	145
表 5.4-2	「実現のための施策の方針図」と「緑の基本計画がめざす緑地指定等の方針図」の対応	153

5.5 逗子市

図 5.5-1	逗子市における緑地現況(2005年)	158
図 5.5-2	緑のマスタープラン 実現のための施策の方針図	159
図 5.5-3	自然環境評価	160
図 5.5-4	施策の方針図	162
図 5.5-5	特別緑地保全地区候補地位置図	163
図 5.5-6	特別緑地保全地区指定候補地の細区分	165
図 5.5-7	逗子市における「緑の基本計画」の計画論の展開	167
表 5.5-1	自然環境評価の評価軸	161
表 5.5-2	緑地保全地区候補地の評価軸	163
表 5.5-3	特別緑地保全地区指定候補地の評価方法	165

第6章 都市における階層的緑地計画論の検討

図 6.1-1	本研究における議論の展開	169
図 6.1-2	階層的緑地計画論の構図	173
図 6.2-1	「緑の基本計画」と「景域計画」の基礎的事項の整理	175
図 6.2-2	ドイツの地域構造とプランニング体系	177
図 6.2-3	景域プランニングの建設誘導計画への統合	179
図 6.2-4	内部地域と外部地域	180
図 6.2-5	ビオトープタイプの効用と機能の能力評価図面	181
図 6.2-6	RS 景域計画の総合的目標の骨子	183
図 6.2-7	RS 景域計画の「居住地の限界」(一部)	183
図 6.2-8	行動プログラム凡例(一部)	185
図 6.2-9	行動プログラム図面(一部)	185
図 6.2-10	緑の基本計画と景域計画の計画項目の策定プロセスにおける位置づけとその比較	189
図 6.3-1	計画内容の模式図 (図2.10-3の再掲)	191
表 6.2-1	RS 景域計画の自然環境の目標一覧 (一部)	182
表 6.2-2	「緑の基本計画」と「景域計画」の計画体系の整理と比較	187
表 6.2-3	「緑の基本計画」と「景域計画」の計画項目の整理と比較 (スコーピング/調査と評価)	188
表 6.2-4	「緑の基本計画」と「景域計画」の計画項目の整理と比較 (ビジョン/施策の実施の方針)	189

謝辞

本研究を進めるにあたっては、本当に多くの方々に支えていただきました。

主査をご担当いただいた東京大学大学院教授の横張真先生には、研究において物事をとことん突き詰めて考えていく姿勢を教えてくださいました。論理を構築することを通じて自身の思考を研ぎ澄ましていくという方法論は、まだまだ未熟ではありますが、私にとって一生の財産となると思います。また、ランドスケープの分野におけるさまざまな理論的、実務的な限界についてこれを正面からとらえ、その限界を克服するために貢献していくべきという学術の在り方を教えてくださいました。

副査の先生方にも大変お世話になりました。元東京大学大学院教授・現中央大学教授の石川幹子先生は、研究が進展せず、迷走してしまう私を、常に叱咤激励して、そして進むべき方向性を示してくださいました。私の修士時代から今日に至るまで、ランドスケープ分野に対する私の視野を広げようとしてくださり、国内外のさまざまな実務的プロジェクトに関わる機会、また数々の諸外国を経験する機会を与えてくださいました。今振り返りますと、一介の学生に貴重な経験を積む機会をこれほどまでに与えてくださった先生の思いを改めて痛感し、そして心より感謝いたします。東京大学大学院教授の花木啓祐先生には、研究の持つべき汎用性についての御指導を賜りました。東京大学大学院教授の大黒俊哉先生には、研究の論理構成についての貴重な御指導を賜りました。東京大学大学院准教授の瀬田史彦先生からは、計画がそもそも持つべき役割は何かという非常に本質的な議論をする機会を与えていただきました。東京大学大学院准教授の村山顕人先生からは、計画論研究は非常に大切であると激励していただき、また計画論研究で重要な視点を提示していただきました。

名古屋大学教授の清水裕之先生には、ドイツの景域計画の分析の視点についての御意見をいただくとともに、ドイツの研究者の方々との交流の機会を与えていただきました。東京大学特任教授の窪田亜矢先生には、緑の基本計画をその外側から相対的に分析する視座の必要性を指摘していただきました。筑波大学大学院准教授の雨宮護先生には、研究の論理構築の方法について御指導いただきました。

先生方に伝えていただいた理想、姿勢、方法論を今後とも更に磨いていかなければと、改めて身の引き締まる思いです。ここに、深く感謝の意を表します。

計画業務についての知見の獲得にあたっては、本当に多くの方々にお世話になりました。行政での第一線の緑地施策の実情を教えてください、そして貴重な資料を提供してくださった神奈川県環境農政局緑政部自然環境保全課、神奈川県県土整備局都市部都市計画課、川崎市建設緑政局緑政部、横浜市環境創造局、鎌倉市まちづくり景観部みどり課、逗子市環境部緑政課の皆さま。

逗子市元市長としての御経験を教えてくださった龍谷大学教授の富野暉一郎先生。審議会委員としてのお立場から、逗子市の実情について教えてくださった日本大学准教授の葉山嘉一先生。緑のマスタープラン、緑の基本計画のマニュアルを実際に作成されたお立場から、マニュアル作成当時の事情について教えてくださった日本造園建設業協会の高梨雅明氏、建設環境研究所の田中隆氏。オブザーバーとして刺激的な議論に参加させていただいた「今後の緑の基本計画のあり方に関する研究会」事務局として、また資料提供やヒヤリング先の紹介等、さまざまな形で本研究に御協力いただきました日本公園緑地協会の小林恭子氏。コンサルタントのお立場から、計画策定実務について教えてくださったランズ計画研究所の川島保氏、景域計画株式会社の八色宏昌氏、プレック研究所鬼頭直美氏。ドイツの景域計画について、その実情を教えてくださったハノーファー大学教授の Christina von Haaren 先生、バーデン＝ヴュルテンベルク州 LUBW の Manfred Schmidt-Lüttmann 氏、Rheinfelden 市の、Ekkehart Lindner 氏、Christiane Ripka 氏、HHP Hage+Hoppenstedt Partner の Gottfried Hage 氏。本研究は、改めて、多くの皆さまに支えられて、まとめることができたのだということを実感し、心より御礼申し上げます。

東京大学大学院環境デザイン研究室の皆さまからも常に支えていただきました。実務上のさまざまな知識を教えてください、いつも激励してくださった元東京大学大学院非常勤講師・現中央大学専任研究員の山下英也さん。修士の時から本当にお世話になり、共同の現地調査、研究指導をしてくださった元東京大学特任助教・現首都大学東京助教の片桐由希子さん。いつも身近な立場から応援していただき、そして煩雑な事務的手続きをしてくださった東京大学大学院助教の飯田晶子さん。つねに前向きに、ランドスケープの分野の楽しさを伝えてくださった元東京大学大学院助教・現株式会社フォルクの三島由樹さん。研究の論理展開について指導してくださった東京大学大学院講師の寺田徹さん。そして研究室のこれまでの学生メンバーのみなさんには、ゼミでの議論から、私の発表会の準備や記録のサポート、普段の楽しい交流に至るまで、本当にお世話になりました。秘書の泉田梯子さん、谷上伸子さんには、いつも様々な手続きをしていただきました。都市工学専攻事務室の皆さまには、博士取得の手続きについて、何度も丁寧に教えていただきました。改めて、これまでににお世話になった身の回りの方々の御厚意に、感謝いたします。

そして、何度も研究相談にのってくれた東京大学大学院博士課程の西川亮さん。いつも応援し、研究遂行の後押しをしてくれた Laura Blecken さん。さまざまな形でサポートしてくれた伯父、伯母。いつも気にかけてくれていた祖父。そして、最後に、常に暖かく見守ってくれた父と母。みなさまに支え続けられてきたことしっかりと胸に刻み、これからも努力していきたいと思ひます。

2016年8月

