

## 第2章 これからの都市緑地計画の位置づけ

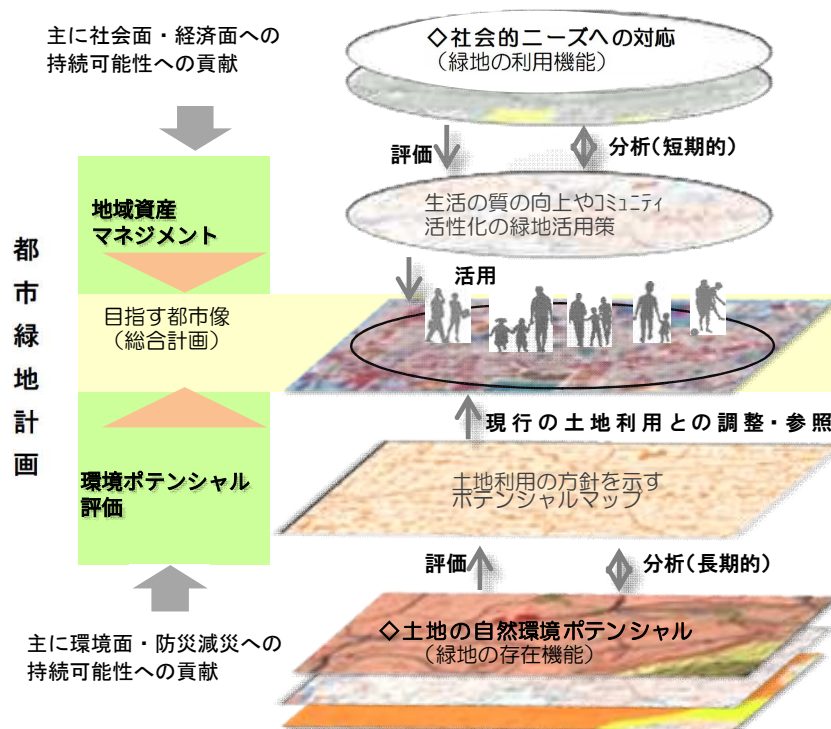
都市政策における都市緑地計画の位置付けは、大きく分けて2通りある。一つには、全体計画や他の部門別計画に対して、都市の自然環境の観点から提言する役割（横断的役割）である。もう一つは、都市緑地計画自身が一つの部門計画として、緑地保全や緑化、都市公園の整備の方針を示す役割（部門別役割）である。

一般に緑の基本計画は、都市計画における緑地に関する一つの分野別計画として位置づけられている。一方で、これからの緑の基本計画は、地域の自然環境のポテンシャルと自然立地的な土地利用の方針を示すベースマップ\*としての横断的役割も求められている。このような都市緑地計画の自然環境の観点からの横断的役割は、「環境ポテンシャル評価」としての位置づけといえる。また、環境面だけでなく、社会面・経済面のニーズからも都市全体の土地利用計画への提言する横断的役割の重要性も増している。

一方、都市緑地計画の部門計画としての役割は、緑地を地域の環境資産として捉え、その機能を地域の経営に活かしていくための「地域資産マネジメント」として位置づけられる。なお、部門計画としての役割は、永続性の高い都市公園や特別緑地保全地区だけでなく、民間の広場、空閑地を暫定利用している空間、屋上緑化なども含めた総合的な検討が求められる。

第1章で掲げた、緑の多機能性を最大限に発揮させていくために、あるいは緑の存在価値・利用価値を高めていくために、これからの緑の基本計画等の都市緑地計画では、横断的役割としての「環境ポテンシャル評価」と、部門別役割としての「地域資産マネジメント」の位置づけをより強化していくことが求められる。環境ポテンシャル評価と地域資産マネジメントの関係については以下の図に示す(図表-2. 1)。また、これらの考え方の詳細については、次頁以降に示す。

図表-2. 1 これからの都市緑地計画の位置づけ（イメージ）



\* 第8版 都市計画運用指針(平成27年1月)では、「すべての都市計画において自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならない」と規定した上で、その対応として、「自然的環境の配慮にあたっては、市町村マスタープランと並び緑の基本計画を活用すべき」とされている。

## (1) 環境ポテンシャル評価

本書では、緑地及び緑地になる予定の土地が有する多様な機能（主に存在機能）を最大限に発揮させるために、その立地環境の潜在的可能性（ポテンシャル）の評価を行い、それに基づき計画の目標方針や戦略を示す取組を「環境ポテンシャル評価」と定義する。

これまでの緑の基本計画は、計画策定プロセスの中で、地域全体の自然環境に関する基礎調査が行われてきた。しかし、計画のアウトプットは、緑地の保全と緑化の方針、都市公園の整備の方針を示すものであることが多く、部門別役割が重視され、「環境ポテンシャル評価」としての役割を十分に果たすことはできていなかった。

一方、これからの人口減少社会においては、特に大都市緑部や地方都市において、開発圧力の低下や空地の発生などが予想され、開発過程で蚕食されてきた緑のネットワーク化も期待されている。集約型都市構造への転換は良好な都市環境形成の好機であり、自然環境の観点から健全な土地利用計画を示す役割が重要になる。

また、2011年の東日本大震災では、自然立地条件を踏まえた土地利用が持続的に維持されてきた集落（例えば自然堤防上の集落等）において、津波被害が少なかったとの研究報告もある（馬場ら、2012）<sup>18</sup>。一方で、土地条件からみて不適切な都市的土地利用を行っていた地区で地番沈下、液状化、土砂崩れ等の被害が多く報告されており、自然立地的視点を欠いた土地利用計画の策定が続いたことで、土地の健全性が低下した結果として生じたものと指摘されている（村上、2012）<sup>19</sup>。今後は自然災害への対処という点からも、環境ポテンシャル評価の必要性が高まると考えられる。

このため、これからの都市緑地計画には、地域の自然環境の基礎調査をもとに、持続可能性の高い土地利用の方針を空間的な対象を限定することなく示す、「環境ポテンシャル評価」としての横断的役割の強化が求められる。

### ● 計画の時間軸

「環境ポテンシャル評価」の取組は長期の都市形成を見据えたものであり、目標期間は、総合計画などの都市将来像と合せて長期的な視点を持つことが望ましい。

### ● 実現の体制づくり

#### 《自治体間の広域的な連携》

環境ポテンシャル評価の計画単位は、解決すべき社会的課題によっては、一つの行政区域内だけで完結するのではなく、流域単位・丘陵単位といった自然立地単位をベースとして必要な連携体制を構築することが望ましい。

#### 《行政部局間の連携》

環境ポテンシャル評価が、都市計画やまちづくりに対して、環境基盤の面から横断的な提言を行っていくためには、緑分野の部局だけでなく、道路、河川、都市計画、環境、農業といった他の行政部局とも連携していく必要がある。

なお、「環境ポテンシャル評価」については、以下の章・項目が関連する。

#### 第3章 都市緑地計画の新たな視点

- (1) グリーンインフラストラクチャーの形成
- (4) 自然環境構造に基づく都市の再生
- (5) 緑地由来生物資源の地域内循環

#### 第4章 これからの都市緑地計画の策定に関する技術手法の事例

- (1) 環境ポテンシャル評価に関する計画技術手法
- (3) 都市の社会的課題の解決に資する具体的施策
- (4) 進行管理

## (2) 地域資産マネジメント

本書では、緑地を「地域の資産」としてとらえ、緑地が有する多様な機能（主に利用機能）を最大限に発揮させるために、利活用重視の発想により、緑地の管理運営（マネジメント）を行う取組を「地域資産マネジメント」と定義する。

これまでの都市緑地計画では、欧米の都市と比較して絶対的に不足している都市公園の量的確保を急ぐこと、強い開発圧力から良好な緑地を保全することなどが重要視され、一定の緑地ストックが形成されてきた。

一方、社会・経済の成熟化を背景とした様々な課題に都市が直面している中で、今後の都市緑地計画においては、緑地の量的確保に加えて、緑地の多機能性を発揮させることによって、都市の持続性を高める方向性に向けた安心・安全、地域経済・活力の向上、地域コミュニティの醸成など、一人ひとりのクオリティ・オブ・ライフ（生活の質：以下本文ではQOLと表記する）に貢献していくことが求められる。このことを踏まえ、これからの都市緑地計画には、蓄積された緑地を地域経営のための環境資産と捉え、そのポテンシャルが持続可能な都市の形成に向けて効果的かつ計画的に発揮されるよう、都市の実情や個々の緑地の特性などを踏まえマネジメントする役割、すなわち「地域資産マネジメント」としての部門別役割の強化が求められる。

### ● 計画の時間軸

「地域資産マネジメント」の取組は、都市の実情に応じて目指す方向性に優先順位を設け、方向性の項目自体を適切に設定するなど、柔軟に検討することが望ましい。前述の環境ポテンシャル評価が恒久的な自然環境の方向性を示すものである一方、地域資産マネジメントは、3～5年といった短期的な成果を積み上げて行くことで、変動する社会状況に対応し、将来像に近づけることが期待される。

### ● 実現の体制づくり

《市民・事業者等多様な主体との連携》

QOLへの貢献のためには、都市住民の参画・協働が不可欠である。住民、事業者はもとより、地域を運営するエリアマネジメント団体などと協働し、まちづくりとともに、地域の緑地を検討されることが望ましい。地域住民、専門家、教育関係者、行政機関がそれぞれ有する情報や知見を持ち寄り、協働して進めていくことが重要であり、多様な主体により計画を策定すべきである。

《行政部局間の連携》

社会的課題の解決に貢献するためには、関係する他の行政部局とも連携していく必要がある。例えば健康福祉部局と連携した公園での健康づくりプログラム、農業部局と連携した都市農地の利活用の推進、防災部局と連携した災害時の公園の利活用方針等、各課題に応じて連携体制を構築する必要がある。

なお、「地域資産マネジメント」については、以下の章・項目が関連する。

#### 第3章 都市緑地計画の新たな視点

- (1) グリーンインフラストラクチャーの形成
- (2) 環境負荷の低減とQOL（生活の質）の向上
- (3) 地域が抱える社会問題の解決
- (5) 緑地由来生物資源の地域内循環
- (6) 他分野の専門家との協働

#### 第4章 これからの都市緑地計画の策定に関する技術手法の事例

- (2) 地域資産マネジメントに関する計画技術手法
- (3) 都市の社会的課題の解決に資する具体的施策
- (4) 進行管理



(参考) 都市のコンパクト化の推進における緑地の役割

人口減少下において、行政や医療・福祉、商業等生活に必要な各種のサービスを維持し、効率的に提供していくためには、各種機能を一定のエリアに集約化(コンパクト化)することが不可欠である。このような背景から、平成26年8月に改正都市再生特別措置法が施行され、都市のコンパクト化の支援に向け立地適正化計画<sup>\*</sup>制度が創設された(国土交通省, 2014c)<sup>20</sup>。また、「国土のグランドデザイン2050(国土交通省, 2014d)<sup>21</sup>」及び「国土形成計画(全国計画)(閣議決定, 2015a)<sup>22</sup>」では、人口減少に立ち向かう地域構造・国土構造として、「コンパクト+ネットワーク」の形成を進めて行くこととしている。集約型都市構造化の将来像を踏まえた緑とオープンスペースの考え方については、平成28年2月に行われた社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会新たな時代の都市マネジメント小委員会(第10回)において、国土交通省都市局公園緑地・景観課より、以下のように示されている(国土交通省, 2016c)<sup>23</sup>。

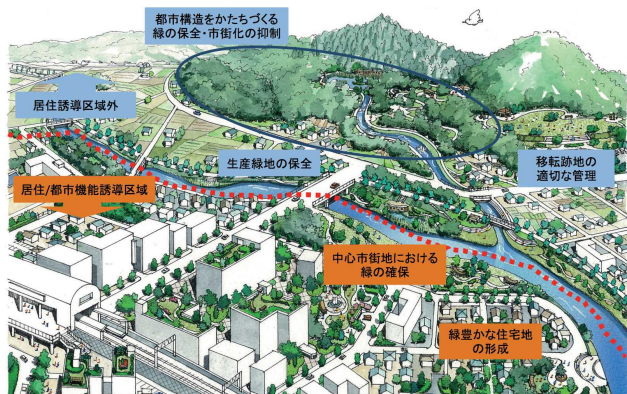
<p><b>【都市機能や居住を誘導する区域】</b>          居住環境の向上、にぎわい創出等の観点から既存ストックの活用・再編、民間開発との連携による緑とオープンスペースの量と質の確保等を図ることが重要。</p> <p><b>【都市機能や居住を誘導する区域の外側】</b>          緑地や農地等の非建築的土地利用に着目し、人口減少等により生じる空地等の緑地化やまとまった緑地の系統的保全・配置、生物多様性の確保・向上の観点からの農と水・緑のネットワークの形成等により、緑・農が共生したゆとりある居住環境の形成等を図ることが重要。</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="869 728 1109 974"> <p><b>居住誘導区域内</b></p> <p>機能が重複する複数の施設の再編・集約化と空いたスペースの賑わい空間としての活用</p>  <p>・周辺の体育館、武道場等を集約              ・野球場を郊外移転し、多目的広場としてイベントに活用(北九州市)</p> </td> <td data-bbox="1125 728 1380 974"> <p><b>居住誘導区域外</b></p> <p>空地の緑地化等により緑と水のネットワークを形成</p>  <p>イメージ(鶴ヶ島市の市民緑地)</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="869 985 1109 1164"> <p>民間の広場空間等との連携</p>  <p>大手町の森</p> </td> <td data-bbox="1125 985 1380 1164"> <p>農へのニーズへの対応</p>  <p>住民による樹林地や空き地の管理(カシノワ制度: 柏市)</p> </td> </tr> </table>	<p><b>居住誘導区域内</b></p> <p>機能が重複する複数の施設の再編・集約化と空いたスペースの賑わい空間としての活用</p>  <p>・周辺の体育館、武道場等を集約              ・野球場を郊外移転し、多目的広場としてイベントに活用(北九州市)</p>	<p><b>居住誘導区域外</b></p> <p>空地の緑地化等により緑と水のネットワークを形成</p>  <p>イメージ(鶴ヶ島市の市民緑地)</p>	<p>民間の広場空間等との連携</p>  <p>大手町の森</p>	<p>農へのニーズへの対応</p>  <p>住民による樹林地や空き地の管理(カシノワ制度: 柏市)</p>
<p><b>居住誘導区域内</b></p> <p>機能が重複する複数の施設の再編・集約化と空いたスペースの賑わい空間としての活用</p>  <p>・周辺の体育館、武道場等を集約              ・野球場を郊外移転し、多目的広場としてイベントに活用(北九州市)</p>	<p><b>居住誘導区域外</b></p> <p>空地の緑地化等により緑と水のネットワークを形成</p>  <p>イメージ(鶴ヶ島市の市民緑地)</p>				
<p>民間の広場空間等との連携</p>  <p>大手町の森</p>	<p>農へのニーズへの対応</p>  <p>住民による樹林地や空き地の管理(カシノワ制度: 柏市)</p>				

このような、集約型都市構造化の将来像を踏まえた緑とオープンスペースの施策(図表-2.2, 図表-2.3)を展開する上で、環境ポテンシャル評価に基づく配置や地域資産マネジメントに基づく利用の方針を検討していくことが有効と考えられる。

環境ポテンシャルについては、例えば、第3章(1)で解説される「千年村<sup>24</sup>」の考え方(千年以上にわたり生産と生活が持続的に営むことができた集落・地域が安全な場所、持続性の高い地域として考えられる)に基づく居住エリアの線引は、立地的適性化を検討する際に有効な方法と考えられる。

地域資産マネジメントについては、例えば、第3章(3)で解説される「人の活動の有無が地域に対する緑の功罪を分ける」といった考え方に基づき、利活用の観点から持続可能な緑地のマネジメント方策について考えることが求められる。例えば、管理放棄された空き地は地域にとって迷惑な施設になるが、その空き地がコミュニティガーデン等の地域の庭として活用され、地域コミュニティの醸成や環境改善に資する緑地としての効果を発揮すれば、地域にとって大切な資産になる。

図表-2.2 都市のコンパクト化と緑地のイメージ



出典: 国土交通省(2014)<sup>2</sup>

<sup>\*</sup> 立地適正化計画とは、コンパクトなまちづくりを促進するために、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置づけられる市町村マスタープランの高度化版である。