

都市における環境創造の過程

誌名	造園雑誌
ISSN	03877248
巻/号	484
掲載ページ	p. 234-241
発行年月	1985年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



■日本の造園1965～1984■

都市における環境創造の過程

—都市づくりの中での緑—

田代順孝*

小林昭**

1. 概観

1964年、IFLA日本大会の会議の終わりに出された一般勧告の冒頭では、「今日の世界の急激な工業化及び都市化が、我々の対峙すべき最も緊急な問題であることを我々は強く感じる」と述べられている、まさに1964年は、日本にとっても工業化、都市化の時代の真只中であつた。

1945年の第2次世界大戦終戦後、日本は昭和20年代(1945—1954)の復興期を経て、既に1956年の経済白書において「もはや戦後は終わった」と言わしめるに至り、昭和30年代(1955—1964)以降、高度経済成長時代に入る事となる。日本経済は需要構造面においては、投資的支出が異常な高さを示し設備投資主導型の高度成長を実現して企業の立地動向が極めて活発となり、一方大量消費的商品経済が発展し、高度大衆消費社会状報を呈するに至る。また産業構造面においては、第1次産業の減少、第2次、第3次産業の増加が示され、とりわけ第1次産業においては、専業農家の減少と第2種産業農家の増加が、第2次産業では重化学工業の大幅な進展がみられた。所得構造面では、全体のきわめて大きな伸びの中で、ホワイト・カラー等の新中間層の増大を背景に雇用者が増大し、それに対応して農家・商家等の自営業者が減少するが、全体を通して貯蓄率はつねに高い水準を示すことになる。以上のような日本経済を牽引していくかたちで1960年所得倍増計画が、1962年には全国総合開発計画が策定され、産業基盤整備を軸とする「太平洋ベルト地帯構想」、「拠点開発構想」が打ち出されることになり、高度経済成長は、国土空間全体にわたっての工業化、都市化の動向に大きな影響を与えるとともに、地域構造、国民生活に大きな変化をもたらすこととなった。社会的には、高度大衆消費社会状況を背景に、都市的生活様式が都市・農村を問わず普遍化し、国民生活の均一化が画られる一方、地域構造面では、産業の高度化に伴い、第2次、第3次産業の活動空間である都市空間が、

農業的土地利用によってかわるかたちで拡大する。そして重化学工業化を背景に種々の重化学コンビナートが臨海部に発達し、太平洋ベルト地帯を中心に工業機能が進行すると同時に、東京、大阪、名古屋の巨大都市には管理・情報機能等の諸機能が集積し、これらの集積の利益を求めてこの地域に諸企業の巨大な集積が生じ、それはさらに、雇用機会、所得向上を求める人口の流入をもたらした、大きな人口増加を示すこととなった。

このような大きな流れの中で、国土の空間構造には、大きなひずみをもたらされることとなる。大都市地域では、都心部の過密問題が深刻化するとともに、人口集中をうけて市街地のスプロールの外延化が進み、様々な都市問題として表面化することとなる。また人口、産業の集中に伴い都市地域を中心に「緑」として代表される自然資源の壊廃が進むとともに、工業化の推進の過程における産業基盤中心の投資は、生活関連社会資本の整備の立ち遅れともあいまって、都市の環境質の悪化を招くこととなり、やがて社会問題として都市における生活環境問題が大きくクローズアップされることとなる。

1964年、IFLA日本大会において、大会実行委員会により編集された「日本の造園」(“Landscape Architecture in Japan”)は、このような状況の中で、象徴的な数葉の写真とともに、現代都市環境の課題について次のように述べている。

「戦後の経済復興とともに、大都市への急激な人口集中と恣意的都市発展に対して、都市計画は追いつけずに進んだ結果、都市は乱雑をきわめ、能率の悪い集落集合体と化してしまった。このような事態において我々は新しい都市環境のイメージを想起しなければならない立場におかれている」

まさに高度経済成長における工業化、都市化の真只中において大きな矛盾とひずみをはらみつつも、国土空間全体が、経済開発の論理のもとに大きく変貌をとげつつあるこの時期に、造園学を共通の知的資源とする関係者達によって提案された都市環境への取り組みに対する決

* 建設省土木研究所

** 建設省中国地方建設局

意表明ともとえられるものではないだろうか。ともあれ、1964年 I F L A 日本大会実行委員会によるこのレポートによって示された、広範な都市環境への「造園」からのアプローチを、ここでは現在までにいたる日本の都市における環境創造の過程を追っていくうえでの1つのスタートラインとして位置付けたいと考える。

昭和40年代(1965—1974)にはいり、都市環境をめぐる状況は急激な進展と質的变化をとげる。1967年には大規模開発プロジェクト方式による新全国総合開発計画が策定され、これまでの経済優先の国土開発の推進がより強力におしすすめられることとなるが、一方これら高度経済成長による大きなひずみは、都市地域を中心として各地域で公害・環境問題として噴出することとなり、1970年の公害国会を頂点とした公害反対、環境保護運動の大きなもりあがりを経験することとなった。その後、世界経済をゆるがした1973年のオイルショックに端を発したインフレと不況の同時進行というスタグフレーションにより、日本経済は長きにわたった高度経済成長期の幕を閉じ、安定成長期への移行をはかることとなる。これら昭和40年代には、のちに詳述するとおり、激化する都市問題、とりわけ都市における環境問題に対応するべく、国レベルでの各種の新たな制度が整備されることとなり、高度経済成長期間の国土空間、都市空間における大きなひずみを修正していく努力が払われることとなった。

昭和50年代(1975—1984)にはいり、従来の大都市地域への集中化という人口の流れは次第に変化をみせることとなり、1975年には人口減少県がなくなるとともに、1976年には「地方圏から大都市圏へ」という人口の流れが「大都市圏から地方圏へ」の流出へと逆転することとなり、その後多くの都市においては、自然増を中心とした人口の動きが中心となっている。この期におよんで1977年、定住構想を中心とした第3次全国総合開発計画が策定されることとなり、各都市自治体は、それぞれの都市における生活環境に大きく眼を向けるようになり、いわゆる「地方都市の時代」がはじまることとなる。各都市自治体は「都市づくり」「まちづくり」の名のもとに、さまざまな環境創造のためのプロジェクトを展開し、成果をあげつつある。また安定成長期にはいり、自由時間の増大ともあいまって国民の価値体系も大きく転換しつつあり、物質的欲求の充足にくわえ、生活の中でのうるおい、美しさといった精神的な充足を求める傾向が各所でみられるようになってきている。このような状況下で「緑」は、都市づくりの大きなテーマとしてクローズアップされてきている。国、自治体、あるいは住民の各レベルで「緑化ブーム」ともよべるような大きな流れがおこってきていることは、けっして偶然の所産ではあるまい。

本稿では、このような我が国の都市における環境創造を、とくに我々、造園学を共通の知的資産とする関係者にとって関係の深かった、都市づくりの中の緑という視点で、その展開を追うことを目的とするものである。

1964年時点において、我々は広範な都市環境への「造園」の視点からのアプローチを試みようとした、20年後の今、我が国の都市における環境創造の過程をふりかえって、この「造園」の視点は、果してどのように展開されたのか、また今後どのように展開されるべきなのか。これらを考えるうえでの一助となることを望むものである。

2. 市街地のスプロール防止策と緑地保全制度の確立

昭和30年代よりの高度経済成長は、先にも述べたとおり、大都市圏を中心に人口・産業等の都市集中を生み、都心部では諸機能の過集積がおこる一方、市街地はスプロールの外延化することとなる。とりわけ大都市圏においては、人口急増地帯が次第に外縁部に移行するいわゆる人口ドーナツ現象が進み、首都圏では、昭和30年代後半には既に中心部(0~10km圏)で人口減少が始まるとともに、市街地のスプロールがすすみ、外縁部では農業的土地利用と都市的土地利用の無秩序な混在状態を生み出し、大都市圏構造のひずみが顕在化していった。これらに対して1956年に、はやくも首都圏整備法が制定され、これにより既に市街化している地域を既成市街地として整備するとともに、その無秩序な膨張を防ぐためにこれをとりまく地域を近郊地帯としグリーンベルトを設定して市街地の拡大を遮断し、更にその外周部に市街地開発区域を設定して工業衛星都市等を建設し、大都市に流入もしくは大都市から分散しようとする人口・産業をここに吸収・定着させ、大都市への人口・産業の集中を抑制しようという試みがなされた。しかしながらこのうち近郊地帯によるグリーンベルト構想に関しては地元の反対等のため実現されず、1965年の首都圏整備法の改正により、近郊地帯を近郊整備地帯とあらためて制度的手直しを余儀なくされた。また1946年の特別都市計画法においても、スプロール防止のため緑地地域制度(農林漁業のための業務用又は居住用建築物、その他建ぺい率10分の1以下の建築物のみ許可)が定められ、その後10都市について指定が行なわれたが、市街化の圧力が増大するにつれて縮小されていった。

1964年 I F L A 大会開催時の我が国の都市地域では、市街化の圧力に一段と拍車がかかり、市街地のスプロール防止策についてその必要性が強く主張されることとなったが、これをうけて昭和40年代(1965—1974)にはいり、1968年、新都市計画法の制定により、市街化区域及び市街化調整区域の区域区分の設定が行なわれることとなり、またそれらの整備、開発、保全の方針が定められ

ることとなった。ここで市街化区域とは、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域、市街化調整区域とは市街化を抑制すべき区域として定義されており、市街化調整区域における開発行為は原則として許可されないこととされている。これらのいわゆる線引き制度により旧来の緑地地域の思想は市街化調整区域へとうけつがれることとなり、市街地のスプロール防止と、樹林地、農地等の緑地の保全のための制度の枠組が提示されることとなった。市街化区域及び市街化調整区域の区域区分（いわゆる線引き）制度については、制定後20年弱たった現在も我が国の都市計画の基本をなす制度として運用されつつづけているが、その評価についてはさまざまな議論のあるところである。しかしながら、昭和40年代以降の急激な市街化の中で、劣悪な市街地の無制限なスプロールの防止について、一定の役割を果たしてきたことは否定できないところであろう。

また新都市計画法においては、開発許可制度が新たに発足した事、風致地区制度を抜本的に改正した事、都市計画施設として、公園、緑地等の公共空地が位置付けられた事など、様々な制度上の進歩がみられることとなったが、加えて本改正により、我が国では、1888年東京市区改正条例、1919年旧都市計画法以来、一転して国が自ら行なう事業として位置付けられていた都市計画について、その権限を地方公共団体に委譲することとなり、都市自治体自身による自立的な都市計画がスタートすることになったことが注目される。したがって我が国における都市の環境創造についても都市自治体による自立的な展開のための制度的枠組が、ここでかたまつたといえる。

また昭和40年代のはじめには、都市における緑地保全のための現状凍結的規制制度が、都市計画の体系の中で確立されている。従来から、都市における自然的環境を保全する制度として、1919年旧都市計画法により定められている風致地区制度があったが、その規制はきわめて緩やかなものであった。これに対して高度経済成長期の市街化の波は、急激なスピードで緑地の改廃を招くこととなり、とりわけ戦禍をまぬがれた京都、奈良、鎌倉等の古都において、歴史的風土を形成する緑地の保存が大きな課題としてとりあげられるようになり、1966年歴史的風土保存のための特別措置法が制定されるにいたった。同法では、歴史的風土保存区域を指定するとともに、その概要な部分について、とくに都市計画法に基づく地域地区として、歴史的風土特別保存地区が定められることとなっている。歴史風土特別保存地区においては、地区内の行為規制に伴う損失補償と土地の買い取りの規定、すなわち買い取り請求権が導入され、ここにはじめて、都市内の貴重な緑地の保全をはかるための現状

凍結的規制の法的枠組が形成されることとなった。

このような現状凍結的規制は、1968年首都圏近郊緑地保全法によって、さらに大都市圏における緑地保全制度において踏襲されることとなる。同法では、先に述べた1965年の改正首都圏整備法により定められることとなった近郊整備地帯において、近郊緑地保全区域を指定するとともに、同区域内で重要な部分について、とくに都市計画法に基づく地域地区として近郊緑地特別保存地区が定められることとなっている。近郊緑地特別保存地区においては、古都法における歴史的風土特別保存地区と同様の買い取り請求権を裏付けとした現状凍結的規制がかけられることとなっている。

又近畿圏についても、1968年近畿圏の保全区域の整備に関する法律が策定され、同様の近郊緑地特別保存地区が定められることとなっている。

昭和40年代をふりかえてみると、この時期は、都市地域を中心として、環境問題が全国各地で噴出してきた時期といえる。公害の防止や自然環境の保全が強くさげばれるようになり、1967年には公害防止基本法を軸に、大気汚染、騒音規制法等の環境法制の整備が行なわれた。さらにその後の環境破壊の一層な深刻化と環境問題に対する国民の意識高揚を背景として、1970年のいわゆる公害国会において、公害対策基本法の抜本的改正を軸として、水質汚濁防止法、廃棄物処理法等の公害対策諸法の制定が行なわれ、その他環境法制の手直しを含めて環境対策の拡充、強化が図られた。1971年には、公害の防止のほか、自然環境の保護及び整備その他環境の保全のための主管官庁として環境庁が発足し、翌1972年には自然環境保全法が制定されることとなる。このようなかきの中で、都市における緑地保全についてもその制度の整備の必要性が各都市自治体でも論じられることとなり、国レベルにおいても、1973年都市緑地保全法が策定されている。同法においては、古都保存法における歴史的風土特別保存地区、首都圏近郊緑地保存法等に基づく近郊緑地特別保全地区と同様な現状凍結的規制を伴った地域地区として、より一般的な都市への適用の可能な緑地保全地区制度が創設された。緑地保全地区は、①無秩序な市街化の防止、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、形態を有するもの、②神社、寺院等の建造物、遺跡等と一体となって、又は伝承若しくは風俗抵習と結びついて当該地域において伝統的又は文化的意義を有するもの、③風致又は景観がすぐれており、かつ、当該地域の住民の健全な生活環境を確保するため必要なもののうちの1つに該当する緑地について、指定が可能であるとされており、ここでは緑地を「樹林地、草地、水辺地、岩石地若しくはこれらに類する土地が、これらと一体となって自然的環境を形成しているもの」と定義している。

以上のように緑地保全地区制度の創設により、都市計画法体系における緑地の保全のための地域地区制度は、一応その制度的整備を完了することとなったが、現状凍結的規制という強い規制が、当該土地にかかってくる事、又、買取り請求権に地方公共団体が対応するためには、多くの財政負担が必要となってくる事等により、その指定は現在にいたるまで進んでいないのが現状である。しかしながらのちに述べるとおり、都市における総合的緑地計画である緑のマスタープランが、全国各都市において策定されるにいたり、この緑地保全地区の計画的指定が強くのぞまれているところである。

3. 公共投資の中での都市公園整備の位置付け

過去20年間にわたる我が国の都市における環境創造の過程において、我々造園関係者にとって注目すべき事柄の1つとして、都市公園整備事業が公共事業の中で確固たる地位を占め、飛躍的な事業費、事業量の増大を示したことがあげられる。我が国の都市公園は、その歴史を1874年の太政官布達により江戸期からの「群集遊観ノ場所」を「公園」としたことにさかのぼるが、その後都市公園の整備については、1888年の東京市区改正条例、1919年の旧都市計画法、あるいは震災復興、そして第2次世界大戦後の戦災復興などを通じて比較的ゆっくりとしたペースですすめられてきた。第2次世界大戦前、あるいは戦後の高度経済成長期前期においては公共事業は、あくまで産業基盤、国土基盤となる道路、河川、港湾などを中心に展開され、住宅、下水道、公園といった生活基盤関連公共施設に対する投資は、常に後送りとされていた。これに対し昭和40年代の高度経済成長期後期にはいってくるにしたがい、先にも述べたとおり、都市地域を中心として経済発展に伴うさまざまなひずみとして、生活環境問題がクローズアップされてくることとなり、公共事業の中でも、生活基盤関連施設にも目が向けられるようになる。1969年には都市公園問題研究会が設けられ約2年間にわたり、都市公園整備にあたっての財政問題及び長期構想等の検討がすすめられるとともに、1971年8月、都市計画中央審議会に「都市における公園緑地等の計画的整備を推進するための方策及び下水道事業を推進するための執行体制に関する方策に関する答申」がだされることとなり、本答申において、都市公園に関する整備の目標、整備条法等を内容とする都市公園整備の長期構想を強力におしすすめ、事態への積極的対応をはかるために1972年度を初年度とする都市公園等整備五箇年計画を樹立すべきであることが提案された。これをうけて1972年、都市公園等整備緊急措置法が制定され、同年第1次都市公園等整備五カ年計画が策定されることとなる。国土基盤、産業基盤にかかる道路整備五カ年計画が1958年、治山・活水事業五カ年計画が1960年に

発足されており、生活基盤施設である住宅建設五カ年計画についても1965年に、下水道整備五カ年計画についても1966年に発足しているのに対し、都市公園等整備五カ年計画は、1972年とかなり他の公共施設の整備五カ年計画より遅れてスタートしたことがわかる。

第1次都市公園等整備五カ年計画では、1971年度末、全国都市計画区域人口1人当たり都市公園面積約2.8㎡/人を1976年度末までに約4.2㎡/人にするよう1972年度からの五カ年間に、約16,500haの都市公園等を緊急かつ計画的な整備を図ることとしており、このため総額9,000億円を投資することが定められている。第1次都市公園等五カ年計画においては、また、公園種別として住区基幹公園、都市基幹公園、特殊公園、大規模公園が設定され、各種別ごとに計画期間内の整備量、整備水準、計画事業費及び財源内訳が定められている。この計画の策定により、都市公園整備は公共投資の中でのはっきりとした位置付けをもってその事業費の確保と計画的事業の推進がはかられることとなり都市公園整備が急速にすすむこととなった。1976年には第1次都市公園等整備五カ年計画は、十分な進捗をみるにいたり、その終了をまたず、計画年次を1年間くりあげて第2次都市公園等整備五カ年計画が策定されることとなるが、このときの都市公園の整備状況は、全国で約31,900ha、都市計画区域人口1人当たり3.4㎡/人となっていた。ちなみに1874年の太政官布達より第1次都市公園等整備五カ年計画策定前の1971年までに整備された都市公園は、全国で約23,600haであったから第1次5カ年計画では、5カ年間にそのおよそ3分の1に当たる8,300haの都市公園を整備したことになり、いかに急速なスピードで都市公園整備が展開されてきたかがわかる。このような都市公園の事業量の拡大は、我々造園関係者に、活躍の場を提供することとなり、とくに設計関係の底辺が大きく広がっていったことは注目に値するであろう。

つづく第2次都市公園等整備5カ年計画においては、1975年度末都市計画人口1人当たり都市公園面積3.4㎡/人を1980年度末で4.5㎡/人にするよう1976年度よりの5カ年間に約14,400haの都市公園を整備することとしており、このため1兆6,500億円が投資されることとなった。第2次5カ年計画では、公園種別として第1次5カ年計画に示された住基基幹公園、都市基幹公園、特殊公園、大規模公園、緩衝緑地にくわえて、都市緑地、緑道、及び国の設置する都市公園が追加されている。とくに国の設置する都市公園については、1969年以降、明治維新百年記念事業としてはじまった国営武蔵丘陵森林公園（埼玉県）を第1号として国営飛鳥歴史公園（奈良県）、海の中道海浜公園（福岡県）、淀川河川公園（大阪府）、国営沖縄海洋博覧会記念公園（沖縄県）においてそれぞれ整備がすすめられてきたものであるが、1976年の都市公

園法の一部改正により、国営公園として都市公園の体系の中に位置付けられたものであり、「一の都府県を越えるような広域の見知から国が設置する都市公園」であるイ号公園と「国家的記念事業として国が設置する都市公園」であるロ号公園の2種類からなっている。国営公園は、国が自らその整備を行なう大規模な都市公園として、増大する国民のレクリエーション需要に対応しているところであり、以降、各地方ブロックごとにその整備がすすめられているところである。このような国営公園の整備をはじめとして各種都市公園整備の展開は、先にも述べたとおり、造園関係者、とりわけ設計関係者の仕事の量と質の向上に役立っていったが、一方で造園設計の対象の大部分を公園が占めることとなり、設計分野においては、公園への特化がおこってきたことが指摘できる。

第2次5カ年計画にひきつづき、1981年には第3次都市公園等整備5カ年計画が策定され、1980年度末4.1㎡/人を1985年度末5.0㎡/人とすることを目標に、総額2兆8,800億円を投資することが決定された。しかしながら第3次5カ年計画の期間にはいってから、とくに公共事業をとりまく状況には大きな変化がみられることとなり、国の財政状況の悪化に伴う財政再建のための歳出抑制が国家的テーマとして浮上するにいたって、都市公園整備事業の急激な伸びもここに失速を余儀なくされることになっている。

現在第4次都市公園等整備5カ年計画の策定の準備がすすめられているところであるが、そのゆくえが注目されるところである。

4. 都市における総合的緑地計画と緑化施策の体系化

昭和40年代(1965—1974)においては、先にも述べたとおり、都市における緑地保全のための法的体系が整備されるとともに、公共事業としての都市公園整備は、1972年よりの第1次都市公園等整備5カ年計画を期として、国レベルにおける強力な推進体制がしかれることとなった。これにひきつづいて昭和50年代(1975—1984)においては、これらの緑地保全のための地域地区制度や都市公園整備などの様々の手法が、各都市において具体的に展開されるための計画技法の整理が行なわれるとともに、都市において「緑」として代表される広範な緑地あるいはオープンスペース(都市公園等の公共的緑地にはじまり、河川、樹林地等の自然的緑地、水田や畑等の生産緑地その他社寺境内地等多様な緑地をふくむ)についての総合的緑地計画として、都市計画の体系の中で、「緑のマスタープラン」が制度として発足することとなる。

1976年、都市計画中央審議会においては、「都市における緑とオープンスペースを確保する方策としての緑の

マスタープランのあり方についての答申」が出された。この答申においては、緑のマスタープランは「都市の骨格の形成、市街地の無秩序な外延的拡大の防止、都市環境の形成、自然とのふれあいを通じての人間形成に対する諸効果、都市防災に資する効果等を有する緑地について、その総合的な整備又は保全を図るための基本的な計画」として定義付けられており、具体的な計画対象となる緑地としては、制度上又は社会通念上永続性が担保されているか、又は担保されることとなる自然的環境を有したオープンスペース全体が考えられている。このため、緑のマスタープランは、都市公園等施設として確保される緑地と、緑地保全地区、風致地区等地域地区制度によって担保される緑地の両者を含めた、都市全体の総合的緑地計画をめざすものといえるものとなっている。また本答申でとくに重要な点は、都市において確保すべき緑地の量について具体的な水準をさししめた事があげられる。すなわち、都市の緑の量としては、個人の“にわ”の緑から市街地に隣接した緑地で市街地内緑地と一体として考えてよい緑地まで市街地におけるすべての緑地は、市街地面積の40から50パーセント以上存在することが望ましいとしたうえで、緑のマスタープランにおいて確保すべき計画の対象となる緑地体系の骨格を形成する緑地としては、上述の市街化区域周辺に存在する緑地も含めて、市街化区域の概ね30パーセント以上と考えるのが妥当であるとしている。また、さらに都市公園等施設として整備すべき緑地の量としては、住民1人当りおおむね20㎡を確保するものとされている。これらの都市において確保すべき緑地は、環境保全系統、レクリエーション系統、防災系統のそれぞれにしたがって系統的に配置されることが必要であることを答申は示しており、これらの考え方にしたがって、各都市計画区域ごとに、それぞれの都市の条件にあった総合的緑地計画、すなわち緑のマスタープランを策定する必要があるとしている。

この答申に基づいて1977年、緑のマスタープラン策定要綱が定められ、各都市自治体において、実際に緑のマスタープランの策定作業が展開されるにいたる。同策定要綱によれば、緑のマスタープランはおおよそ次のような内容となっている。

1. 計画の基本方針(計画の目的、特色等)
2. 計画のフレーム(人口の見通し、市街化区域の規模想定)
3. 計画の目標水準(緑地の確保目標水準—原則として市街化区域面積に対しておおむね30パーセントを標準とする。都市公園等施設として整備すべき緑地の目標水準—原則として住民1人当りおおむね20㎡

を標準とする)

4. 緑地の配置計画(緑地の系統別の配置方針)

- ・環境保全系統
- ・レクリエーション系統
- ・防災系統

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

(公園、緑地等の整備目標及び配置方針—種別毎の整備目標及び配置方針と主なものの位置及び規模)

(緑地保全地区等の指定目標及び配置方針—地区毎の整備目標及び配置方針と主なものの位置及び規模)

以上のような内容をもつ緑のマスタープランの基本的事項については、都市計画法に基づく市街化区域及び市街化調整区域についての整備、開発、保全の方針の中にもりこむものとされており、都市計画施設の決定、地域地区の指定等のガイドラインとして機能することが期待されている。このように緑のマスタープランの制度がスタートするにいたり、都市における総合的緑地計画として各都市ごとに緑地の将来の配置計画が整理されるとともに、その実現にむけての都市計画上の必要な措置について検討が行なわれることとなった。

緑のマスタープランの策定は、この意味で造園関係者にとってはまさに緑の側からの都市の長期ビジョンを作成する作業であり、「造園」からの都市環境へのアプローチの1つとして、1つのイメージを提案する作業であったといえるのではないだろうか。ともかく緑のマスタープランの発足は、我が国において、都市の総合的緑地計画の策定のための制度的枠組を整備した事、及び都市の総合的緑地計画を作成するうえでの方法論を計画技術として整理した事の2点において評価されると考えられるが、あわせてこれらのプランの作成作業が展開されていく中で、造園関係者の主要のもとに、ともかくも緑の側からの長期ビジョンが各都市について提出されたことは、大きな意義をもっているといえるであろう。

5. 緑の環境整備における住民参加方式

この20年間における緑の環境整備は殆んど公共空間を対象とする公共事業の一環として進められてきた。即ち都市内において極めて不足していた緑のある公共オープンスペースの整備が重要な行政課題であり、用地の確保(買収)のために全事業費の過半を費す必要があった。このため緑の空間の量的拡大は着実に進んだが、一方において、整備された緑の空間の質の面において必ずしも

も満足のいく状態ではない状況もみられた。

都市の居住環境それ自体は、住民の日常生活レベルでは狭小過密の状態が徐々に改善されるようになったが、日常接し、見ることの出来る緑の空間はますます限られるようになり、人々の緑に対する要求は年々高まりを見せ、身近な生活空間の中に緑が存在するような状態をつくり出すことが具体的政策課題として重要な意味をもつようになった。都市域全体からみると、急激なスプロールによる緑の減少は1970年代の後半から鈍化したものの、都市内部において、敷地の効率の利用が進んだため、緑は極度に欠乏してきた。そして目に見える身近な緑を欲する要求は次第に高まり、全国的に展開された“まちづくり運動”においても、“緑と水”“緑豊かな”“美しい”などの言葉がキャッチフレーズの主要部分を占めるほどになり、緑は居住環境の中で不可欠な要素としての認識が確たるものになってきた。

このような身近な緑を求める社会の要請に応える施策としては、従来のように公共空間の緑を増やすだけでは緑の量を確保しきれない状況になってきているので、都市内の土地の大半を占める民有地の緑化を図ることが必要となってきた。そのためには、民有地の緑化を国又は地方自治体が直接行うことは法制度上不可能なので、土地所有者、ボランティア等の緑化活動に対する資金的援助が必要とされた。そこで、緑化の推進に賛同する地域住民の参加、協力体制を醸成し、助成措置を講ずることが有効であるとの判断から、一部の市町村において、苗木の配布や病虫害防除などの助成が行われるようになった。しかし実際には予算面ではわずかし確保されなかったもので、このような住民参加方式をより拡充してゆくための手法として、都市緑化基金の制度が生れた。

1980年の都市計画中央審議会の「都市における総合的な緑化を推進するための方策についての中間答申」によって、緊急に講ずべき措置として、公益法人としての都市緑化基金の創設が提案され、1982年に創立された。この方式は、地域住民、民間企業からの募金によって得られた果実の運用益の一部を緑化活動、緑化の普及、啓蒙のために助成するものである。普及、啓蒙活動の一部として、緑化のための実績のあった団体等を顕著する「緑の都市賞」の授与、都市緑化フェアーの開催などが実施されている。この国レベルでの基金の制度を補完するものとして地方レベルでも都市緑化基金が創設されており、①樹木等による緑化事業、②樹木等の維持管理、③保存樹、保存樹林等の存する土地の買入れ等、④緑化リーダー等緑化を指導する者の養成のための事業、⑤都市緑化等普及事業に対して助成が行われている。

一方、都市の居住環境整備が進む中で、基盤整備などハードな側面に加えて、快適性、うるおい、美しさといったソフトな側面についての施策の展開がなされるよう

になった。国レベル、自治体レベルではほぼ同時にまちづくり施策の目標としてこのソフトな側面が重視されるようになった。1981年に建設省が「うるおいのあるまちづくりのための基本的考え方」を発表し、その中で、①自然とのふれあいの場をつくる、②美しい都市景観と魅力のあるまちなみをつくる、③親しみのもてるみち空間をつくる、④魅力あるつどいの場をつくる、ことが目標として掲げられた。又時を前後して策定されている各自治体のまちづくり計画においても、みどり（緑）、水、自然、文化、快適、調和などの言葉がキャッチフレーズの中に多く使われるようになり、なかでもみどり（緑）が圧倒的に多く使われる傾向がみられた。

この時期は都市の環境づくりにおいて視覚的側面が重視されるようになり、整備手法に景観形成の手法がとり入れられるようになった時期であり、人々の要求が高度経済成長期における開発、発展重視の傾向から、快適性、安定性重視の傾向に移行した時期であると言える。

快適さ、うるおいといったソフトな側面は住民の環境に対する心理的反応、評価に依るところが大であり、日常生活の場面で直接的に関係してくることである。従って環境の整備において行政の施策に住民意識が最も有機的に反映されることが必要となり、行政の責任と、住民の協力が同一歩調で融合し得る展開がより重要性を増したのである。

6. まとめにかえて

以上、我が国の都市における環境創造の過程について、とくに都市づくりの中での緑に関する施策がどのように展開されてきたかについて概観してきた。

最後に、これらの展開について、マシン、パーツ及びツールという観点から評価してみたい。

都市の緑の環境整備における施策の体系をマシンと見なせば、その体系を構成する個別の制度はパーツである。そして実際に施策を展開する手法がツールである。総合的な都市の緑化推進の制度体系をマシンとすれば、パーツは都市公園、緑地保全地区、生産緑地地区、風致地区、道路、河川等の、公共的に永続性が担保されているオープンスペースを生計する制度であり、ツールはそれらを実際に生み出すための財源、それを運用する人的資源及び組織である。

この前提に立って評価すれば、パーツの種類は増加して多様なパーツが出揃ったことになる。ツールについては財源の種類が増え、その量が飛躍的に増加し、地方自治体における所管部局の拡充が行われ、公益法人の新設が相つぎ、大小さまざまなツールが用意されたことになり、この20年間はパーツとツールの整備、拡充がなされ、それによりマシンの高性能化、大型化がなされた時

期ということができる。

国レベルではこのような展開がなされたが、個別の都市においてはどうかであろうか。神戸市、北九州市などの先進的な地方自治体においては一応ここであげたようなパーツとツールがうまく活用され、マシン自体がより高性能で効率的に作動するようになっているが、多くの地方公共団体等においてはまだまだパーツ、ツールともに不十分なものしかもち合わせずにおり、マシンの形成にまでは到っていないのが現状である。国レベルでのマシンの完成は地方レベルでのマシンの完成によってはじめてもたらされるものであり、優れたマシンを形成している先進自治体の手法がより改良されたかたちで他の自治体に導入され、既に全国の都市においてこれらのマシンが形成されることが望まれる。

さて、各都市におけるマシンの形成は必ずしも国レベルのマシン形成技術を完全に踏襲するものではないのは当然であるが、今日個性的で魅力ある都市づくりを進めている自治体にとって、国レベルで整備されたパーツとツールを創意と工夫をこらして独自の方法で完成させてゆくことになるであろう。そこで考えられるのはパーツやツールそれ自体の独自性であり、従ってマシンの独自性である。

都市の面的拡大が一段落し、再びインナーシティ問題がクローズアップされるようになり、都市のフィジカルな構造の再編が進むなかで、トータルな都市環境を形成する手法の一部としての緑の環境整備の手法はこれまでのように単に緑サイドの論理によって形成されるものではなく、相対的な緑の評価の上に成り立つものであると考える。つまり、社会資本の整備の立ち遅れを解消する手段としてのオープンスペースの量的拡大に加え、従来よりストックとして整備してきたオープンスペースのうちのある部分は機能的にみて周辺状況にそぐわない面も見られるようになっているので、質的改良が必要になってきている。オープンスペースとしての公園、自然的ストックとしての緑地という図式から、フィジカルな周辺状況の変化及び空間に対する社会的ニーズの変化にフレキシブルに対応できるようなポテンシャルを備えた公園や緑地の形質が求められるようになっている。

このように見てくると、公園や緑地をとりまくフィジカルな周辺状況や、空間に対する社会的ニーズは都市によって異なったものになるのは当然予想されるので、そこに独自のマシンづくり及びその展開方法というものが期待されるのである。たとえば都心部における児童公園は20年前には誘致圏、面積、施設ともに十分意義のあるものであったが、今日では生活形態の変化、ビルトアップ状況の変化により、当時の基準があてはまらず、閑散とした空間と化しているケースが散見されるようになり、その活性化及び改良が必要となってきている。緑地

保全地区のような地域制緑地については、当初は凍結型の強い規制をかけることによって保全の効果を高めることが出来たが、今日では逆に放置されたことによって、それが市街地の中にとり込まれているために、周辺居住者にとって必ずしも快適な緑の状態ではなくなっており、緑地として活用することが要請されているケースも多く見受けられるようになってきている。

従って整備又は指定当初の目的が十分に果せないような状況変化が生じたときにフレキシブルに対応できるような形質にしておくこと、つまり公園や緑地というオープンスペースの本来の役割、機能がいかなる状況でも果し得るような状態にしておくことが何よりも重要なことであると考ええる。

以上の観点から、これまでの緑の環境整備に関する施策としての制度の展開をみると、それが国の制度である

という理由によって全国一律の手法、即ち基準によらざるを得なかったので、都市によっては必ずしもあてはまらないケースも見受けられた。また10年、20年というタイムスパンでの都市空間の変質に耐えられるような手法となりにくかったことと、地価の連続的上昇に伴うオープンスペースに対する価値感の変化などにより、土地の有効利用という側面からみた場合の不都合が生じているケースも見受けられるようになった。従って、公共財として確保又は保全された緑とオープンスペースを、資源の活用という観点から見直し、これまでに形成してきたパーツ、ツールが新しい時代の要請に合致し、長期的にその存在効果及び利用効果が発揮出来るように、マシンを作動させてゆく必要があるという課題を残したと言えるであろう。