

# 人口減少や都市の縮退等に対応した都市緑地計画の展望

荒金恵太・曾根直幸・栗原正夫・舟久保 敏

## 1. はじめに

緑の基本計画（緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（都市緑地法第4条））は、都市公園の整備、緑地の保全、緑化の推進を総合的かつ計画的に実施するための基本計画として市町村が策定するものである（図-1）。制度化から20年以上が経過し、平成26年末時点で673の市区町村が策定済み<sup>1)</sup>となっている。

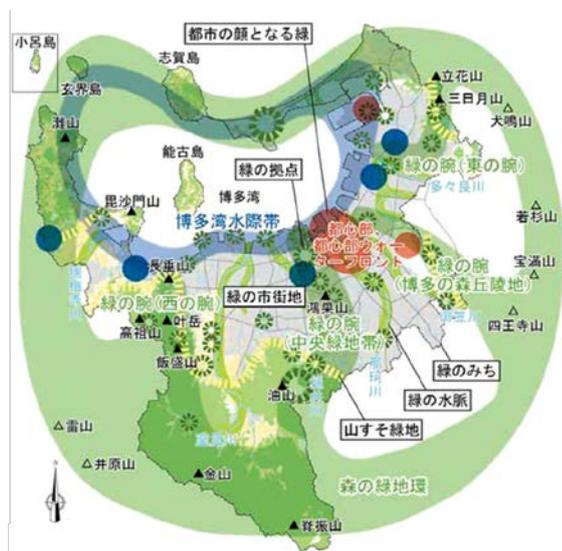


図-1 緑の基本計画の策定例（福岡市）<sup>2)</sup>

緑の基本計画の策定・改訂においては、これまで「緑の基本計画ハンドブック」<sup>3)</sup>（平成7年に発刊、平成13年・19年に改訂）が、基本的な考え方やノウハウを解説した代表的な技術資料として、地方公共団体等の作業担当者に広く活用されてきた。このハンドブックは、人口増加を前提に、“都市が拡大基調にある中で如何に緑地を確保するか”という視点を中心にとりまとめられている。しかしながら、我が国の人口は現在全国的に減少傾向に転じており、今後の緑の基本計画は、“都市が縮退するなど拡大を前提としない社会でも緑を活用したまちづくりによって如何に人々の豊かな暮らしを実現するか”へとその主眼を移し、より幅広い視点から計画内容を充実させ、都市形成に関与していくことが求められ

ると考えられる。

このような問題意識のもと、国総研緑化生態研究室では、今回、研究会での学識者との議論や国内外を対象とした先進・先行事例の収集を通じ、“緑の基本計画の新たな展開を導くための調査研究”を行ったので、その成果の概要について紹介する。なお、本成果は、緑の基本計画を主たる対象としているが、それ以外の広域緑地計画やパークマネジメント計画、個別の公園緑地の事業や管理運営計画といったさまざまな都市緑地計画にも広く活用できると考えている。

## 2. 研究会における学識者との議論

平成25年度から平成27年度にかけて、研究会を設置し、学識者の協力の下、人口減少や都市の縮退等に対応した今後の緑の基本計画のあり方について、自由な議論を行った。

### ○ 今後の緑の基本計画のあり方に関する研究会 (敬称略・五十音順)

雨宮 護	筑波大学システム情報系准教授
木下 剛	千葉大学大学院園芸学研究科准教授
篠沢 健太	工学院大学建築学部教授
寺田 徹	東京大学大学院工学系研究科特任講師
村上 暁信	筑波大学システム情報系准教授



図-2 研究会のメンバー及び開催の様子

議論の結果について、以下にポイントを示す。

- 人口減少や少子・高齢化の進行、自然災害リスクの高まり、地球環境問題への対応、国際競争の激化など、これからの都市は様々な社会的課題に対応していくことが求められる。このような都市の社会的課題に対し、緑がもつ「多様な機能」を『最大限』に発揮させることで、その

Vision for Landscape Planning Compatible with Population Decline and Urban Shrinkage in Japan

解決に貢献し、環境面・社会面・経済面の持続可能性を高めていくことが重要である。特に、これまでは人口や経済が成長していくことが前提にある中で、緑の機能として特に環境面が重視されてきたが、人口減少時代においては社会面や経済面の相対的な比重も大きくなると考えられる(表-1, 図-3)。

- 緑がもつ多様な機能を最大限に発揮させるために、緑の基本計画では、緑地のもつ潜在可能性を分析・評価し、土地利用の方針を示す「環境ポテンシャル評価」の役割や、緑を地域の資産としてとらえ、地域特性に合った利活用を促す「地域資産マネジメント」の役割を、一層強化していく必要がある(図-4)。

表-1 これからの都市に求められる緑地の機能

分類	社会的ニーズ	緑地に求められる機能の例
環境面	環境共生社会	温室効果ガスの吸収
		ヒートアイランド現象の緩和
		都市における生物多様性の確保
		環境教育、自然とのふれあいの場
		再生可能エネルギーの活用
社会面	安全・安心の確保	大規模火災発生時における延焼防止
		都市水害の軽減
		津波被害の軽減
		避難地・復旧活動拠点
		帰宅困難者支援の場
	健康・福祉の向上	災害伝承・防災教育の場
		散歩、健康運動の場、介護予防
		子どもの遊び場、子育て支援
	地域コミュニティの醸成	緑によるストレス軽減
	経済面	経済・活力の維持
地域の郷土愛の醸成		
不動産価値の向上		
都市の魅力・競争力向上		
		都市農業の振興
		観光振興



図-3 緑がもつ多様な機能の発揮の例(社会面、経済面)

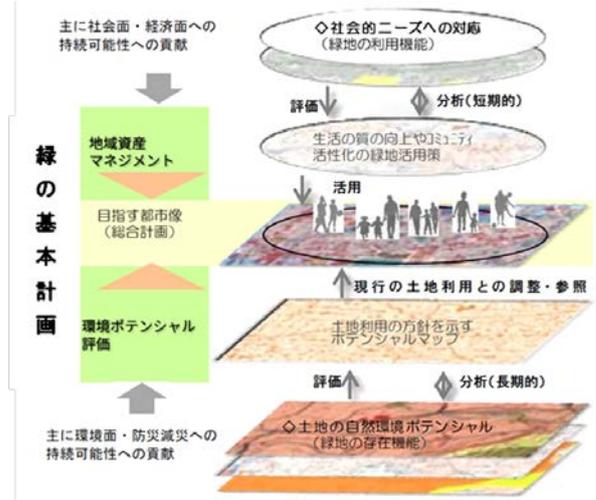


図-4 これからの緑の基本計画の役割の強化のイメージ

### 3. 事例の収集・分析

研究会での議論等を踏まえ、都市緑地計画を策定・改訂する際に有効と考えられる国内外の事例(国内27事例、海外8事例、計35事例)について、収集・分析を行った(表-2)。

表-2 事例リスト

#### (1) 環境ポテンシャル評価に関する計画技術手法

No.	自治体名	事例名
1-1	横浜市	横浜市水と緑の基本計画
1-2	国立市	国立市緑の基本計画
1-3	明石市	明石市緑の基本計画
1-4	横浜市	エキサイトよこほま22まちづくりガイドライン
1-5	中央大学 ほか	都市型周中豪雨対策としての緑地計画
1-6	米国農務省森林局	都市内樹林地生態系サービス定量化プログラム
1-7	リバプール市(英)	グリーンインフラ戦略
1-8	シェヴェーリン市(独)	景観計画
1-9	仙台市	仙台市みどりの基本計画
1-10	東京都	緑確保の総合的な方針
1-11	川崎市 ほか	多摩・三浦丘陵の緑と水量に関する広域連携会議

#### (2) 地域資産マネジメントに関する計画技術手法

No.	自治体名	事例名
2-1	リバプール市(英)	グリーンインフラ戦略
2-2	ロサンゼルス市(米)	コミュニティーガーデン配置戦略
2-3	ビクトリア州(豪)	公共オープンスペースの指標
2-4	福岡市	福岡市新・緑の基本計画
2-5	名古屋市	名古屋市公園経営基本方針
2-6	足立区	あだち公園☆いきいきプラン
2-7	兵庫県	ありまふじ夢プログラム
2-8	千葉市	豊砂公園パークマネジメント事業
2-9	北九州市	健康づくりを支援する公園整備事業
2-10	台東区	台東区緑の基本計画

#### (3) 都市の社会的課題の解決に資する具体的施策

No.	自治体名	事例名
3-1	柏市	カンニワ制度
3-2	クリーブランド市(米)	リイメージング空閑地戦略
3-3	札幌市	札幌市公園施設長寿命化計画
3-4	北九州市	都市公園のストック再編
3-5	横須賀市	横須賀市みどりの基本計画
3-6	流山市	流山グリーンチェーン戦略
3-7	港区	生物多様性緑化ガイド
3-8	大成建設(株) ほか	大手町の森
3-9	東京都 ほか	農の風景育成地区制度
3-10	練馬区	練馬区みどりの基本計画

#### (4) 進行管理

No.	自治体名	事例名
4-1	港区	港区緑と水の総合計画
4-2	鎌倉市	鎌倉市緑の基本計画
4-3	横浜市	横浜市民みどりアップ計画
4-4	英国地域地方自治省	グリーンフラッグアワード

本稿では、2. で示した環境ポテンシャル評価及び地域資産マネジメントに関する事例として、英国リバプール市の「グリーンインフラ（GI）戦略」を、また、都市の社会的課題の解決に資する具体的施策の事例として、千葉県柏市の「カシニワ制度」を紹介する。

(1) グリーンインフラ（GI）戦略

英国リバプール市が2010年に策定した「グリーンインフラ（GI）戦略」<sup>4)</sup>では、市の面積の62%の土地をGIとみなしており、その対象には、公園などの公共施設だけでなく、私有の個人庭園など民有地も多く含めている（図-5）。そして、GIのタイプ毎に、洪水緩和や健康福祉への貢献など多様な機能を評価するとともに、例えば健康分野では健康運動機能をもつGIが不足する地域（図-6）において、ウォーキングのためのインフラ整備を実施する、

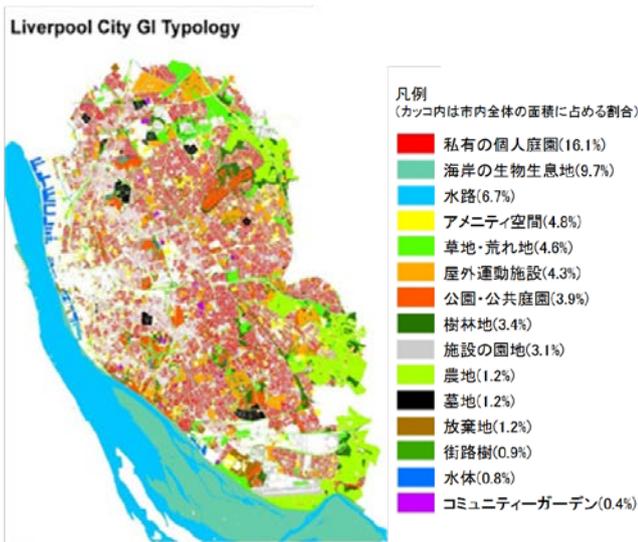


図-5 GIのタイプ分類<sup>4)</sup>

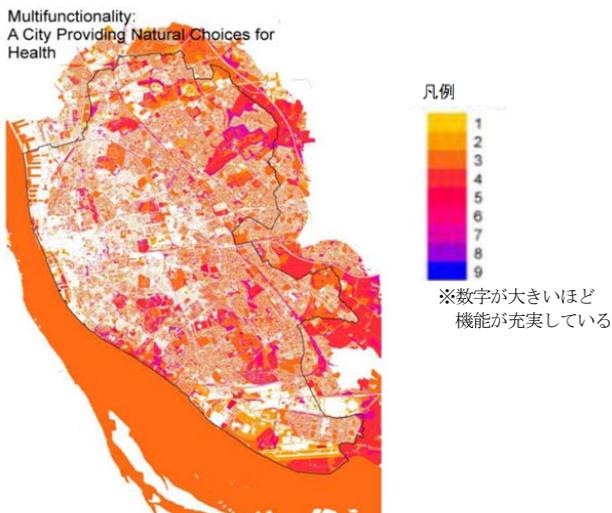


図-6 健康分野のGIの多機能性<sup>4)</sup>

あるいは利用プログラムの提供を優先的に実施する等、地域毎の社会的課題の状況とも照らし合わせ、その機能の更なる発揮に向けた取組みの戦略を示している。さらに、現在の土地利用がGIとして機能していない場合も、今後その機能を持つように協議を求めている。

これまでの緑の基本計画は、限定的な緑地空間のあり方を対象としてきたが、今後は、都市の持続可能性の観点から、土地利用のあり方や緑に求められる機能について、幅広く方針を示す手段へと役割を拡大することが期待される。

なお、グリーンインフラの概念は、国内においても平成27年8月に閣議決定された国土形成計画<sup>5)</sup>、国土利用計画<sup>6)</sup>、第4次社会資本整備重点計画<sup>7)</sup>に位置づけられるなど、近年注目が高まっている。

(2) カシニワ制度

柏市では、市内に点在する低・未利用地を有効活用するため、緑の基本計画<sup>8)</sup>において、「未利用地を活用したコミュニティガーデンづくり」を重点施策のひとつとして位置づけ、平成22年に「カシニワ制度」を創設した（カシニワとは、「かしの庭」と「庭を貸す」をかけた造語）。当該取組みを通じて、緑地の減少の回避や質の向上、地域コミュニティの活性化に寄与することを目的としている（図-7）。



図-7 カシニワ制度の取組みの背景<sup>9)</sup>

カシニワ制度の仕組み（図-8）は、まず行政が「カシニワ情報バンク」の仕組みにより、緑地等を借りたい、あるいは活動を支援したい市民団体と、土地を貸したい土地所有者の情報を集約し、マッチングさせるコーディネーターとしての役割を担う。また、「カシニワ公開」の仕組みにより、オープンガーデンや地域の庭として開放している場所を、市のホームページで広く周知し、市民の訪問を促している。カシニワ登録件数は、平成28年1月現在で、

カシニワ情報バンク：127件（支援情報：21件，団体情報：40件，土地情報：66件）、カシニワ公開：88件（オープンガーデン：64件，地域の庭：24件）となっており、その取組みは市内全域に広がっている。

今後の緑の基本計画のあり方を考える上で、緑地の量を対象とした分析・評価だけでなく、緑地で行われる人の活動にも着目し、それにより社会問題がどれだけ解決されたかという視点も盛り込むことが重要になると考えられる。

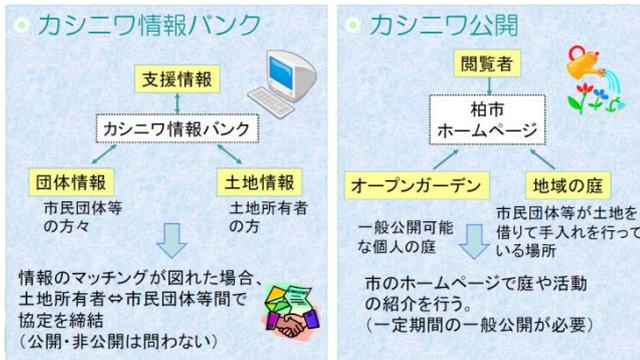


図-8 カシニワ制度の仕組み<sup>10)</sup>

本事例は、「都市の社会的課題の解決」に向けて、計画に基づき具体的な施策を講じている先行事例である。特に、今後は人口減少や都市の縮退に伴い、低・未利用地の発生や移転跡地の管理・活用が課題になる（図-9）。その際、荒れ果てた空き地は治安の悪化等につながり、地域にとって迷惑な施設になるが、空き地がコミュニティーガーデンとして使われれば、地域の人に愛される大切な資産になる。

#### 4. おわりに

本調査研究の成果は、地方公共団体における緑の基本計画等の策定・改訂の際に活用いただくことを意図した技術資料としてとりまとめ、平成28年6月に国総研HP上で公表した（<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryounn/tnn/tnn0914.htm>）。当該資料が我が国における都市緑地計画の更なる充実の一助となれば幸いである。

#### 参考文献

- 1) 国土交通省HP：公園緑地関係データベース <http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/>
- 2) 福岡市：新・緑の基本計画、2009
- 3) 国土交通省：新編緑の基本計画ハンドブック、2007
- 4) Mersey Forest: Liverpool Green Infrastructure Strategy Technical Document、2010
- 5) 閣議決定：国土形成計画、2015
- 6) 閣議決定：国土利用計画、2015
- 7) 閣議決定：第4次社会資本整備重点計画、2015
- 8) 柏市：柏市緑の基本計画、2012
- 9) 柏市提供資料
- 10) 柏市HP：カシニワ制度 [http://www.city.kashiwa.lg.jp/living/living\\_environment/1384/1387/1388/index.html](http://www.city.kashiwa.lg.jp/living/living_environment/1384/1387/1388/index.html)
- 11) 国土交通省：改正都市再生特別措置法について、2014

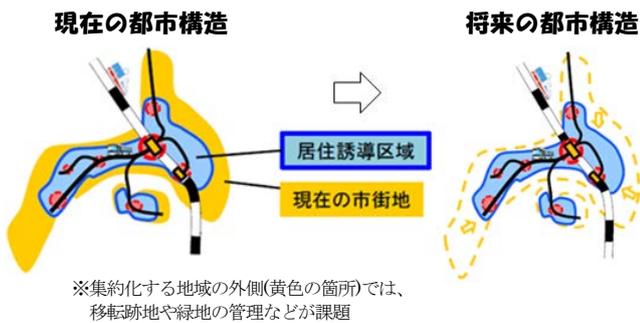


図-9 コンパクトシティの推進に伴う都市構造の変化<sup>11)</sup>

荒金恵太



国土交通省国土技術政策総合研究所社会資本マネジメント研究センター緑化生態研究室 研究官  
Keita ARAGANE

曾根直幸



研究当時 国土交通省国土技術政策総合研究所社会資本マネジメント研究センター緑化生態研究室 研究官、現国土交通省都市局まちづくり推進課 専門調査官  
Naoyuki SONE

栗原正夫



研究当時 国土交通省国土技術政策総合研究所社会資本マネジメント研究センター 緑化生態研究室長、現 総務省公共サービス改革推進室 参事官  
Masao KURIHARA

舟久保 敏



国土交通省国土技術政策総合研究所社会資本マネジメント研究センター 緑化生態研究室長  
Satoshi FUNAKUBO