〔論説〕 特集／拡散するアーバンフリンジにおける土地利用管理の新展開

緑地保全・土地利用管理のまちづくり条例

Green Conservation and Land Use Management

Osamu WADA : Yokohama National University

和多 治*

This paper deals with the Planning Ordinance relating to Green Conservation and Land Use Management, and examines how local governments manage the ordinance and preserve forest and agricultural land. The study first reviews characteristic ordinances and analyzes their controls. There are fundamental problems of keeping valuable greens, however, the effective ways to conserve are as follow ;

1. environmental impact assessment at the prior consultation stage
2. co-work mechanism between development permission and more strict regulations

Zushi-city, one of the most strict development control area in Urbanized Promotion Area, even though, the study found that the current system in Zushi can conserve a certain amount of greens, but quality of forest.

Green Conservation, Land Use Management, Planning Ordinance

緑地保全, 土地利用管理, まちづくり条例

1. 緑地保全・土地利用管理のまちづくり条例の必要性と動向

(1)はじめに

自治体が緑地保全に関連するまちづくり条例を制定する背景には、環境への関心の高まりや、緑地の維持管理への市民参加の必要性以外に、国レベルでの緑地保全に対する法制度の不備があげられる。

例えば、森林地域に指定されている森林法は林業の経営や災害防止等を目的とするものであったり、自然公園法の区域内であっても公園事業に該当するものであれば開発が容易にできてしまう。また線引き制度においても、区域設定段階で必要以上に市街化区域が拡大してしまったり、調整区域といえども必ずしも開発を抑制できているわけではない。一方、緑地保全に関連する法制度もい

くつかあげられるが、区域指定に際しては買い取り等の財源措置を講じなければならず、土地を自由に利用できる権利が強い我が国では、十分には機能していない。

(2)制定の動向

緑地保全と土地利用管理に関連する主なまちづくり条例をあげたものが図1である。

年代による特徴をみると、まず第1に、列島改造期における乱開発の防止と68年都市計画法制定前後の開発指導の必要性から、県土保全条例、ゴルフ場開発規制条例、開発事業の調整に関する条例が全国各地で制定されていることがあげられる。

2つめには、環境庁創設・自然環境保全法制定に伴う自然保護系の条例が多く制定されている。これは環境基本法制定に伴う環境基本条例制定の動きが近年みられるのと同様である。

第3には、バブル期におけるリゾート開発への

*和多 治 (わだ おさむ)・横浜国立大学工学部

図 緑地保全系まちづくり条例の流れ

対応を試みた条例である。

2.

(1) 規制力を伴った緑地保全系のまちづくり条例の概要

ここでは、特徴的なまちづくり条例をあげ、制定のねらい・その効果について紹介する。

- ①鳥羽市民の環境と自然を守る条例 (1973年施行)
この条例には、生活環境の保全、自然環境の保全、文化環境の保全、水産資源の保護等数多くの

規制項目が盛り込まれているが、実際に運用しているのは、緑地等保存地域指導図の区分に従う指導と海洋汚濁防止のための排出基準に関する規制である。漁業の振興のために、海に流出する河川等からの水質を保全するために、その上流にある森林の保全や別荘等の立地規制を行おうとするものである。

- ②練馬区みどりを保護し回復する条例 (1976年施行)

市街地周辺に残された緑地を保全する制度とし

ては、緑地保全地区や近郊緑地歩全区域の指定といった地域制緑地の指定があげられるが、前述したように十分対応できていない。そこで、緑地の所有者と貸借契約を結び、緑地の保全と市民利用を図るための条例が制定された。なお類似の制度としては、横浜市の市民の森・ふれあいの樹林制度が有名であるが、横浜市は条例化せず要綱で運用している。

③兵庫県緑豊かな地域環境の形成に関する条例 (1995年施行)

この条例の元となったのは、淡路地域の良好な地域環境の形成に関する条例 (1990年施行, 1995年廃止) であり、バブル期におけるリゾート開発の立地誘導や大規模開発の際の緑地保全をねらったものである。しかしバブル崩壊後、大規模な開発は生じておらず、小規模な開発の際に周囲の緑化を行う修景が主となっている。

④湯布院町潤いのある町づくり条例 (1990年施行)

空地率等の基準を独自に設け、リゾートマンション等の開発抑制を図る条例である。また条例では、環境調査の結果を行政施策に反映させるための環境への施策として、環境配慮指針を位置づけている。大規模開発の候補地に対して、環境配慮指針を提示し、環境目標像の実現を目指している。

⑤神戸市緑地の保全、育成及び市民利用に関する条例 (1991年施行)

この条例は神戸市内の六甲国立公園区域が該当している。特徴としては、緑地の保存区域、緑地の保全区域、緑地の育成区域を定め、開発に際しては厳しい緑地保全の基準を設けていることである。

⑥逗子市の良好な都市環境をつくる条例 (1992年施行)

自然環境評価システムを活用し、緑地保全目標を設定し、アセスメント的な手法を用いて、自然環境に配慮した開発計画へと誘導するための条例である。自然環境評価にはメッシュデータを活用している点も特徴的である。

⑦船橋市環境共生まちづくり条例 (1995年施行)

開発と環境との共生を全面に押し出した条例である。自然環境との共生として、規模の大きな開発には地区環境形成計画書を提出させ環境への配慮を求めているが、民間開発では透水性舗装や駐車場の芝地化等にとどまっている。

⑧伊賀町まちづくり環境条例 (1995施行)

環境を中心とした総合的なまちづくり環境条例である。環境面からみた町の財産目録を策定したり、環境目標の設定を行っている。地区レベルではまちづくり環境計画協定の締結を目指している。

⑨丹南町みどり豊かなまちづくり条例 (1997年施行)

神戸市の共生ゾーン条例と同様の仕組みを用いて、集落単位での里づくり計画を策定している。

(2) 条例の規制の根拠等

上述したまちづくり条例において、緑地保全のための規制の根拠や土地利用管理の手法としては、以下のような特徴がみられる。

①森林法や自然公園法等による緑地率等の規準と連動させたり場合によってはそれを上回る形で運用している。

②詳細な調査を行い規制の数値に一定の正当性を示しつつ、環境アセス的な運用を行っている。

③都市計画や建築サイドとの係り指導体制を充実させ、事前協議の段階で緑地保全を事業者に要請している。

なお行政手続法施工により、神奈川県土地利用調整条例のように、これまで要綱や内規で運用していたものを条例化する動きもみられる。

3. 逗子市におけるまちづくり条例の特徴と課題

(1) 条例の内容と特徴

この条例は、開発行為等自然環境に影響を及ぼす土地の区画形質の変更、木竹の伐採または移植、土石の採取などで、面積が500㎡以上の規模の事業を対象としている。そして、意見書の提出や公聴

表1 条例対象開発一覧

評価書案 受付日	開発計画内容 (戸数)	開発面積 (ha)	用途地域	緑地保 全目標
93.04.26	戸建(5)・共同住宅(445)	10.78	1種低層	56%
94.02.23	共同住宅(74)	0.86	1種低層	14%
94.03.08	共同住宅(52)	1.00	1種低層	53%
94.06.30	戸建住宅(3)	0.07	1種低層	0%
94.08.31	戸建住宅(32)	1.01	1種住居	0%
95.03.16	共同住宅(127)	1.29	1種住居	43%
95.06.20	共同住宅(12)	0.24	1種低層	43%
95.06.22	戸建住宅(9)	0.19	1種住居	0%
95.08.15	戸建住宅(3)	0.05	1種住居	0%
95.10.12	共同住宅(30)	0.39	1種低層	21%
96.11.08	戸建(4)・共同住宅(117)	0.77	1種住居	0%
95.11.21	共同住宅(137)	2.66	1種低層	54%
96.04.26	戸建(99)・共同住宅(141)	10.56	1種低層	52%
96.07.12	戸建住宅(22)	1.18	1種低層	36%
96.09.09	戸建住宅(4)	0.07	1種低層	0%
96.10.17	共同住宅(34)	0.49	1種低層	66%
96.11.18	戸建住宅(7)	0.14	1種低層	0%
97.01.21	老人保健施設	0.39	1種低層	34%
97.07.14	共同住宅(47)	0.24	1種住居	0%
97.07.22	山林伐採	1.90	1種低層	44%
97.07.30	戸建住宅(16)	0.29	1種低層	0%
97.09.26	共同住宅(28)	0.30	1種低層	22%
97.12.22	戸建(1)・共同住宅(55)	0.93	1種低層	32%
98.03.31	戸建住宅(16)	0.61	1種低層	36%

会の開催など周辺住民の意見を把握しつつ、自然環境評価システムによる環境影響評価指針に基づき、以下で示すような緑地保全目標量を設定し、市街地における緑地の保全・創造を図ろうとしている。

①環境影響評価指針

逗子市環境管理計画では、自然環境評価システムが策定されている。この評価システムは、自然環境を、土地機能、生態系維持機能、居住快適性維持機能の3機能から評価を行ったものであり、

10mメッシュ毎の自然環境の総合評価による環境保全目標及び各機能評価に基づく配慮事項等により構成されており、事業者の対象事業の評価に寄与している。

大半のアセスメントは、事業者自らが環境への影響を調査し評価書を作成することになっているが、この条例においては市が作成した評価指針に基づく評価を行っており、住民や行政がその情報を共有できるところが特徴となっている。

②保全目標量の設定

自然環境評価システムにより評価された10mメッシュ毎に、自然環境の総合評価による環境保全目標を定めている。土地機能、生態系維持機能、居住快適性維持機能の3機能の評点を加算し、4ランクに分け、A～Cランクはそれぞれ80%、60%、40%の環境保全目標量、Dランクは20%の緑被率達成目標を算定している。

(2)運用の状況

①条例適用件数

1992年運用開始以降、1998年9月末時点で、24件の開発に条例が適用された(表1参照)。開発の用途は共同住宅及び戸建て住宅がほぼ全てを占めている(両方で22件)。このうち従前の土地利用で緑地を抱えているものが15件ある。

②緑地確保の状況

これまでの提出された評価書案及び評価書における緑地確保の状況を見ると、確保量でみると自然環境評価システムに基づく目標値をすべて上回っており、全24件の開発で44%、総量では約16haの緑地が保全されている。これらの開発はすべて市街化区域内における山林、屋敷林を含む敷地及び跡地開発である。当初の線引きで市街化区域を広く設定したため、本来は市街化調整区域にあるような市街地周辺の山林における開発を含んでいるが、いかに逗子市の条例が緑地確保の面から厳しいものであるかが分かる。

(3)条例の問題点

①質の高い緑地の保全の限界

緑地の保全の重要性の点からみると、必ずしもランクの高い緑地から優先して保全しているわけではない。また保全目標量の中には、Dランクの緑地や再生緑地が含まれている事例も見られる。条例検討段階では、ランクの高い緑地は全面保全という考えであったが、ランクの最も高い区域でも保全目標量8割の数値としてのみ扱われ、更に開発区域内であれば保全する部分は制約をうけないという仕組みに変更されてしまった。この条例においては、事業者が積極的に質の高い緑地を残すような仕組みにはなっていないという点が問題点としてあげられる。

従前地の評価でA～Cランクを持つ開発計画15件についてみると、Aランクでの保全率が7割程度にとどまっており、住民や行政がよりどころとしている保全ランクと相反するものとなっている。

行政側では、より高いランクを残す指導を行っているが、保全される目標量をクリアしていることで開発申請は了承されている。

市街化区域内の緑地保全に対する条例の限界を示しているものであるが、裏返すと現行の法規制下での条例による運用の限界を住民に知らせる機会になっているともいえる。

②良好な開発へ誘導する仕組みの欠如

この条例は市街化区域の中で非常に高い緑地保全を指導しているものである。そのため、限られた建築面積の中で開発を考えた場合、必然的に建物は高度化してくる。結果斜面地においては戸建住宅ではなく共同住宅が建設され、景観の阻害や周辺住民との紛争につながっている。また事前相談以降に事業者が変更を行うのは、建物の色彩や緑化等が大半であり、配置計画や供給戸数の変更を行うケースはあまりみられない。

戸建て住宅が適当である区域での低層住宅の開発や質の高い緑地を残した開発を誘導できるような仕組み、設計計画段階で条例の本来意図するものを事業者を理解してもらえよう状況にもっていける体制づくりを考えていく必要がある。

③条例により確保された緑地の担保

開発緑地の移管や緑化協定締結は、全ての開発事例でなされているわけではない。また維持管理の難しい緑地の移管に対しては市側では消極的な対応をとっている。「緑化協定解消後の2次開発の恐れ」と「緑地維持管理費の増大」、この2つの問題を同時に解消する方法は現段階ではみえていない。