

大都市圏既成市街地周辺部における

樹林地等の開発と保全に関する総合的研究

(60550417)

昭和61年度科学研究費補助金(一般研究(C))研究成果報告書

昭和62年3月

研究代表者

小林 重敬

(横浜国立大学工学部教授)

1381237

横浜国立大学

はしがき

本研究は、大都市圏における身近な自然としての樹林地等の「緑」に着目し、その開発と保全の相互関係を、都市計画関連諸制度をはじめとする諸制度を媒介項として検討するものである。

大都市圏の既成市街地周辺部における身近な、一定規模以上の樹林地等の「緑」について、緑地の保全が開発行為とどのような関係を持っているかを、いくつかの類型に分けて検討するものである。

今日、既成市街地周辺部の一定規模以上の樹林地は、一般に「区画形質の変更を伴わない」という理由で、「開発許可逃れ」による開発が行われている。そこで本研究では、わが国の都市計画制度の一環である開発許可制度の限界がもたらす「開発許可逃れ」の実態について検討し、中でも直接的に樹林地開発と関連のある「斜面地開発」について詳述する。さらに開発許可による開発行為において、「未利用地」として残された樹林地も、完了広告後は「未利用地」を土地利用的に担保する手段がないため、二次開発が行われ「緑」が失われる実態を分析する。上述の動向に対し、自治体を中心に、独自の緑地保全システムを検討し、実施にうつつしている。それらを4つのケースに分けて検討する。

<ケースⅠ>開発の行われた後の緑地の保全

<ケースⅡ>開発の行われる際の緑地の保全

<ケースⅢ>賃貸借契約による緑地の保全＝「市民の森制度」

<ケースⅣ>基金による緑地の買取りによる保全

にケース分けして検討を加えた。

第1章：上述した研究の全体像を示す

第2章：開発行為による樹林地の開発について、上述した「開発許可逃れ」、「斜面地開発」、「未利用地問題」について詳述する。

第3章：開発行為と樹林地の保全について、上述した保全制度のうち、今日最も実績をもっている「賃貸契約による緑地の保全」＝「市民の森」制度について詳述する。

第4章：まとめとして、諸外国における緑地保全手法、具体的には、アメリカのTDR制度、フランスのCOSの譲渡制度も視野にいれながら総合的な緑地保全への課題と展望を示す。

研究組織

研究代表者：小林重敬（横浜国立大学工学部教授）

研究分担者：大方潤一郎（横浜国立大学工学部助手）

研究経費

昭和60年度	1100千円
昭和62年度	800千円
計	1900千円

研究発表

- (1) 学会誌等（小林重敬、「開発許可逃れ」の諸類型とその市街地形成上への影響に関する研究、日本都市計画学会学術研究論文集 第20号 昭和61年11月）
- (2) 口頭発表（福永貴幸、開発許可に伴う「未利用地」の実態に関する研究－横浜市において－、日本建築学会学術講演梗概集 昭和61年度）

第1章 研究の全体枠組み

【はじめに】

近年、大都市圏への人口集中が進むなか、市街化に伴う宅地開発等の大規模開発が盛んに行われ、市街地はおろかその周辺地域においても、緑地が急激に減少している。ここで市街地における緑地の効用を考えると、気象面への作用、大気汚染浄化、災害の防止等の生活環境の安全性の確保、あるいは都市の景観の保全など、緑地の存在自体に大きな効用があるだけでなく、緑地が公園や広場として開放されることによって生じる、利用面での効用も大きい。現在、数々の法制度によって、緑地の保全が図られているが、そのほとんどは、地域地区を指定することにより、一定の区域内での開発行為を規制し、緑地の現状を維持しようとするものである。そのため、こうした法的担保のない緑地においては、開発行為が行われる可能性が残されている。そこで本研究は、開発行為に対する緑地の保全の施策を検討することにより、緑地の保全が開発行為とどのような関係を持っているかを明らかにすることを、目的とするものである。

【緑地保全に関する現行法制度】

都市計画法に定められる緑地保全に関する地域地区制について、適用範囲等をまとめると、表-1に示すようになるが、これらの制度は、いずれも土地利用規制を行うことにより、結果として緑地の現状維持が図られるものであり、消極的な緑地保全のみを目的とするものではない。このため、行為の規制面が強調されやすく、その指定にあたっては、問題を抱えている。

【横浜市における斜面緑地の現状認識】

1. 緑地の減少の動向

横浜市における緑地の減少の動向について、図-1に、固定資産税の課税対象となった山林面積の推移を示す。これによると、昭和46年に約8246haあった山林面積は、昭和60年には約4407haと、半分近くまで減少している。ここで5年毎の年平均減少率をみると、昭和46年から51年にかけては6.5%と、高い値を示していたが、51年から56年は3.2%、56年から60年は3.1%と、減少傾向は弱まり安定化しつつあると言

図-1 横浜市における山林面積の推移

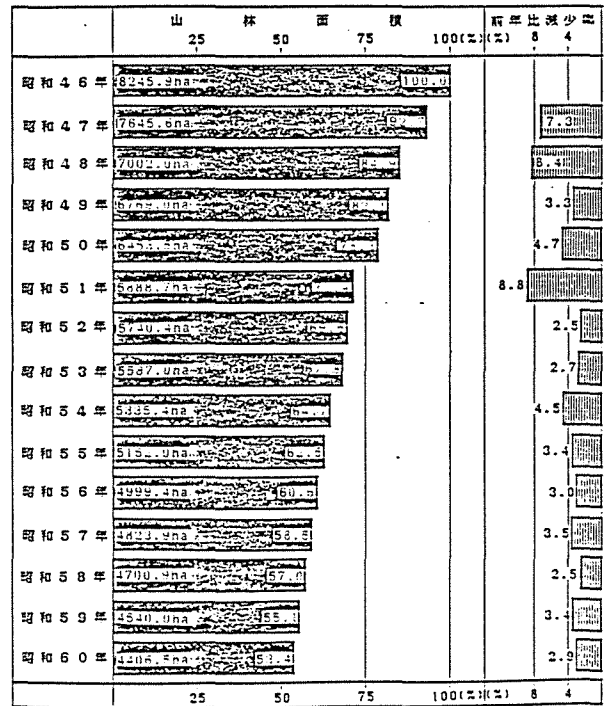


表-1 緑地の保全に関する都市計画関連法

法 律	名 称	適用 区 域				区域内で規制される行為				規制方式
		都市計画区域	都市計画区域外	都市計画区域	都市計画区域外	建築物・土地の取壊し	工事物の取壊し	伐採	その他	
都市計画法	風景地区	○		○		○	○	○	○	○
都市緑地保全法	緑地保全地区	○		○		○	○	○	○	○
自然環境保全法	自然環境保全地区			○		○	○	○	○	○
	特別地区			○		○	○	○	○	○
百景における歴史的地域の保全に関する特別法	歴史的地域の保全地区			○		○	○	○	○	○
	特別地区			○		○	○	○	○	○

える。しかしながら、昭和60年以降の前年比減少率が3.0%に保たれるものと仮定してみると、昭和70年までの10年間に、昭和60年の山林面積の25%強にあたる約1160haの山林面積が減少することになる。

2. 斜面地における共同住宅建設の実態

横浜市では、特に市街化区域内の緑地は、そのほとんどが斜面部分に存在していることから、ここでは、近年、特に顕著な傾向がみられる斜面地での共同住宅建設の実態についてふれる。昭和50年から60年までの11年間に行われた、その従前土地利用が斜面緑地と認められる、敷地面積 900㎡以上の共同住宅建設については、表一2に示す如く、全件数 278件が確認された。このうち、斜面地での共同住宅建設にあたっては、土地の区画形質の変更を伴うものが多く、開発許可を受けることにより、その件数は 158件と全件数に対し6割近くを占めている。また、年度別・区別・敷地面積別にみると、表一3～5に示す如くとなる。年度別件数については、昭和59年・60年がそれぞれ53件・60件とそれ以前の年度に比べて極めて多く、特に近年、斜面地における共同住宅建設が活発に行われているものと言える。次に区別件数については、港南区・緑区での件数が特に多く、この2区に戸塚区・磯子区を加えた4区で 148件と全件数の53.2%を占めている。また、西区・中区については、件数が極めて少なく、市街化の進展が著しく、行政区内に存在する斜面緑地もわずかなものであると考えられる。また、敷地面積別に件数をみると、3000㎡未満の開発が 171件と全件数の6割強を占めており、特に 1000㎡以上 2000㎡未満の開発については、76件と全体の4分の1強を占める。また、5000㎡以上の大規模な開発も、56件と全件数の2割を占めている。横浜市における斜面緑地は、その規模は様々であり、こうした緑地の保全にあたっては、それぞれの規模に応じた対応が必要であると考えられる。

表一3 年度別共同住宅建設件数

	合計		開発許可を	建築確認
	件数	割合	合受けたもの	のみのもの
総数	278件	100.0%	158件	120件
昭和50年	12件	4.3%	4件	8件
昭和51年	21件	7.5%	14件	7件
昭和52年	17件	6.1%	11件	6件
昭和53年	15件	5.4%	10件	5件
昭和54年	19件	6.8%	3件	16件
昭和55年	31件	11.2%	17件	14件
昭和56年	13件	4.7%	5件	8件
昭和57年	17件	6.1%	8件	9件
昭和58年	20件	7.2%	13件	7件
昭和59年	53件	19.1%	37件	16件
昭和60年	60件	21.6%	36件	24件

表一4 区別共同住宅建設件数

	合計		開発許可を	建築確認
	件数	割合	合受けたもの	のみのもの
総数	278件	100.0%	158件	120件
鶴見	13件	4.7%	8件	5件
神奈川	15件	5.4%	6件	9件
西	3件	1.1%	1件	2件
中	4件	1.4%	2件	2件
南	20件	7.2%	14件	6件
港南	53件	19.1%	38件	15件
保土ヶ谷	22件	7.9%	11件	11件
旭	10件	3.6%	4件	6件
磯子	25件	9.0%	10件	15件
金沢	17件	6.1%	11件	6件
港北	20件	7.2%	12件	8件
緑	43件	15.4%	20件	23件
戸塚	27件	9.7%	16件	11件
瀬谷	6件	2.2%	5件	1件

表一5 敷地規模別共同住宅建設件数

	合計		開発許可を	建築確認
	件数	割合	合受けたもの	のみのもの
総数	278件	100.0%	158件	120件
900㎡以上				
1000㎡未満	45件	16.2%	0件	45件
1000㎡以上				
2000㎡未満	76件	27.3%	42件	34件
2000㎡以上				
3000㎡未満	50件	18.0%	33件	17件
3000㎡以上				
4000㎡未満	26件	9.4%	16件	10件
4000㎡以上				
5000㎡未満	25件	9.0%	22件	3件
5000㎡以上				
10000㎡未満	37件	13.3%	28件	9件
10000㎡以上				
19件	6.8%	17件	2件	

表一2 斜面地における共同住宅建設件数

	全件数	開発許可を 受けたもの	建築確認のみのもの	
			1000㎡以上	1000㎡未満
件数	278件	158件	75件	45件
割合	100%	56.8%	27.0%	16.2%

【開発行為と緑地の保全に関する制度】

地域地区制による緑地保全の現行法制度については前述した如くであるが、本節では各自治体等において行われている緑地の保全制度について、開発行為との関係により4つのケースを設定し、それぞれのケースにおける保全の施策を述べる。

《ケースⅠ》開発が行われた後の緑地の保全

現在、多くの自治体において、開発行為に関する指導要綱が条例により定められているが、これらの要綱の中では、緑地は公共施設として位置づけられており、その整備が義務づけられている。鎌倉市でも、昭和57年10月に鎌倉市開発事業指導要綱を定め、開発区域内に存在する緑地について、公共施設として市に無償移管させ、その保全を図っている。しかしながら、この要綱の適用以前の開発行為における緑地（以後、開発緑地と呼ぶ）については、市への移管等が規定されておらず、保全の担保力は全くない。このため、鎌倉市では、この開発緑地の現況を調査するとともに、保全の施策を検討している。開発緑地は現在の土地所有者によって5類型に分類できるが、その実態は表一6に示す如くである。これによると、開発事業者が現在も所有している開発緑地が6割強を占めており、こうした開発緑地は二次開発の対象となる危険性が極めて高い。このため市では、事業者所有の開発緑地を当面の保全の対象と定め、事業者に対して、開発緑地の市への無償移管を働きかけている。この結果、現在までに

表一7に示す如く移管の実績をあげている。こうした開発緑地の移管については、昭和57年に定められた指導要綱に準じて、鎌倉市が事業者に積極的に働きかけ成しえた成果であるが、緑地の保全に対する事業者の理解と協力によるところが極めて大きいと言える。

《ケースⅡ》開発が行われる際の緑地の保全

横浜市では、総合設計制度の横浜市独自の制度として、昭和48年に横浜市市街地環境設計制度を制定し、開発敷地内に、公開空地と呼ばれる公共性の高い空間を確保することによって、計画建築物に関わる形態制限の緩和を認め、良好な市街地の形成に努めている。この制度では、歩道や広場等を公開空地として位置づけ、その種類・形状・面積等に条件を定め、敷地面積に対する公開空地の占める割合に応じて、形態制限の緩和を行うものであるが、昭和60年の制度改正にあたり、敷地内に保全される自然緑地についても、公開空地として定義づけられた。即ち開発敷地内に自然緑地が存在する場合、一定の基準を満たす緑地について公開空地として保全を図ることによって、形態制限の緩和を認めるものである。公開空地として認められる自然緑地は、樹木によって構成される面積1000㎡以上の一団となった緑地とされているため、大規模な開発にしか運用されず、また制度の改正から日も浅いため、自然緑地を公開空地として適用した事例は、現在までに3件と数少ないものの、開発が行われる際の緑地の保全に対する効用は大きいものと考えられる。

表一6 鎌倉市における開発緑地の現況

	面積	割合		
開発緑地総計	60.5 ha	100%	(7) 事業者が現在も	
注	(ア) 事業者所有	38.5 ha	64%	(イ) 第三者所有
	(イ) 第三者所有	8.4 ha	14%	(ロ) 第三者所有
	(ロ) 第三者所有	4.9 ha	8%	(ハ) 第三者所有
	(ニ) 第三者所有	3.1 ha	5%	(ヘ) 第三者所有
	(ト) 自治体所有	5.6 ha	9%	

表一7 開発緑地の移管状況

事業者所有の開発緑地総計	38.5 ha	
内 移管を済ませたもの	12.7 ha	(43%)
移管予定のもの(折衝終了)	25.6 ha	(67%)
移管予定のもの(折衝未了)	5.4 ha	(14%)

《ケースⅢ》貸借契約による緑地の保全

自治体などが、土地を全面的に買収することにより、緑地を保全していこうとする場合、財政的な負担は厳しく、その対象となる緑地もごくわずかなものに限られる。このように財政的余裕がない状況にありながらも、自治体が地権者との間で土地の貸借契約を結ぶことによって、緑地を保全しようとする施策として、横浜市「市民の森」制度がある。この制度は、市が土地所有者と10年間の使用貸借契約を結び、緑地を市民の森として指定するとともに、緑道や広場等の整備を行い、市民に開放しその利用も図るものである。市民の森として指定された区域内では、地権者や、建築物等の工作物の建造や宅地の造成、木竹の伐採等の行為が規制されることになるが、一方で固定資産税及び都市計画税の相当額に一定の奨励金を加えた、助成金が交付される。横浜市では、昭和46年以來、表一8に示す如く16ヶ所・266.5haにわたり市民の森の指定を行っている。

また、横浜市の他にも、これに類似した制度をもつ自治体があるが、表一9に示す如く制度の内容や緑地保全のシステムは、様々である。特に、千葉市・八千代市・練馬区では、緑地を保存樹林として指定した後、

市民の森として貸借契約を結ぶもので、さらに練馬区では基金による緑地の買収も行っている。

《ケースⅣ》基金による緑地の買収による保全

近年、自然環境や歴史的環境を現状凍結的に保全するために、住民の募金や自治体が条例等に基づいて設置した基金をもとにして、用地を買収する運動が活発に展開されている。この運動は一般に「ナショナル・トラスト運動」と呼ばれるもので、1895年にイギリスで設立された法人団体であるナショナル・トラストの活動がその源流となっている。我が国では、昭和39年に設立された財団法人鎌倉風致保存会の活動が、その先駆けとされているが、この財団では、鶴ヶ岡八幡宮の裏山の樹林地を保全するために、鎌倉市をはじめ市民や団体から約3100万円の寄付金を集め、1.5haの緑地を買収した。また、現在全国的に有名なナショナル・トラスト運動として、和歌山県田辺市の財団法人天神崎の自然を大切にすの会の活動などが知られている。

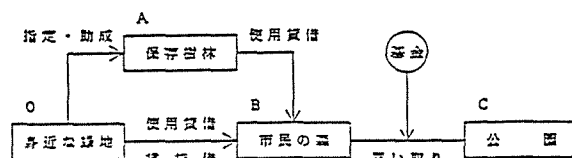
こうした地域住民が主体となって行う緑地の買収運動に対して、自治体でも緑地の買収費用にあてるための基金を設置する動きがみられる。神奈川県内では、表一10に示す如く、三自治体においてこうした基金制度を導入している。この基金制度は、自治体からの出

表一8 横浜市「市民の森」の指定状況

市民の森名	面積	指定年月	市民の森名	面積	指定年月
飯島	5.5ha	昭和46年12月	水取沢	25.4ha	昭和51年11月
上郷	4.6ha	昭和46年12月	金沢	82.5ha	昭和52年1月
下永谷	6.5ha	昭和46年12月	小机城址	4.8ha	昭和52年3月
三保	28.7ha	昭和47年2月	瀬上	34.1ha	昭和53年3月
釜利谷	15.1ha	昭和48年3月	称名寺	9.8ha	昭和54年2月
峰	11.6ha	昭和49年3月	熊野神社	4.4ha	昭和55年3月
獅子ヶ谷	14.8ha	昭和49年9月	豊頂寺	2.3ha	昭和57年3月
瀬谷	10.2ha	昭和50年12月	まさかりが淵	6.2ha	昭和59年3月

表一9 各自治体における「市民の森」制度

	横浜市	次和市	横浜市	市原市	新武市	千葉市	八千代市	練馬区
緑地規模	1ha		5ha	3ha	2ha	1ha	10ha	
契約期間	5年	7年	10年	10年	5年	5年	10年	5年
緑地保全システム		O-B			O-A-B			O-A-B-C
買収方法	貸借			使用貸借				



資金と個人や企業からの寄付金を基金として積み立て、この基金を運用することによって、緑地を買収し、自治体の所有地として、緑地の保全を図るものである。

【開発行為と緑地の保全手法に関する考察】

前節で述べた緑地の保全制度について、その手法を整理すると、それぞれのケースで図一2の如くまとめることができるが、ケースⅠ・Ⅱは、開発区域内に残される緑地についての保全手法であり、ケースⅢ・Ⅳは、開発行為から緑地を全面的に保全する手法である。緑地の保全手法においては、その担保力をいかにして確保するかが重要となるが、これについては、ケースⅠ・Ⅳの如く、緑地をその保全の主体となる自治体の所有地として、維持・管理することが最も確実な手法と言えよう。またケースⅡでは、緑地が法的規制の緩

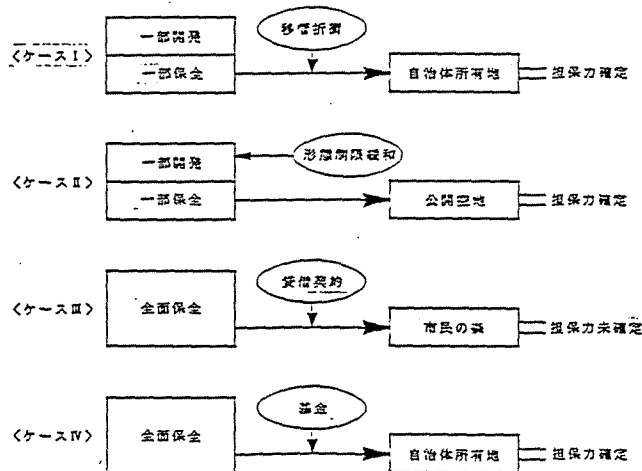
和に対する担保となっており、公開空地として適正な維持・管理が義務づけられていることから、保全の担保力は確保されていると言える。ケースⅢでは、貸借契約の更新にあたって、指定が解除される場合もあり、必ずしも、保全の担保力が確保されているとは言いがたい。ここで、保全の担保力と土地所有形態及び開発と保全の関係を指標として、それぞれの保全手法を位置づけると、図一3に示すようにまとめられる。

次に、各保全手法における問題点についてだが、ケースⅠでは、開発事業者の理解を得られず、緑地の移管を行えない場合もあり、こうした緑地は二次開発の危険性が極めて高い。このため、基金制度を補助的に活用するなどの対応が必要となる。ケースⅡでは、公開空地はあくまでも民有地であり、土地所有者が維

表一10 神奈川県内における緑地保全の基金制度

自治体名	基金名称・基金設立年月	基金目標額・達成予定年	基金積立て額 (昭和51年12月現在)	緑地買収実績 (昭和51年12月現在)
相模原市	相模原市緑地保全基金 昭和59年4月	20億円 昭和65年	市費 9億円 寄付金約 78万円	4地区 1.9 ha
鎌倉市	鎌倉市みどり基金 昭和60年4月	20億円 昭和65年	市費 8億円 寄付金約 550万円	実施なし
神奈川県	かながわトラストみどり基金 昭和61年4月	100億円 昭和70年	県費 50億円 寄付金約1700万円	実施なし

図一2 緑地の保全手法のシステム

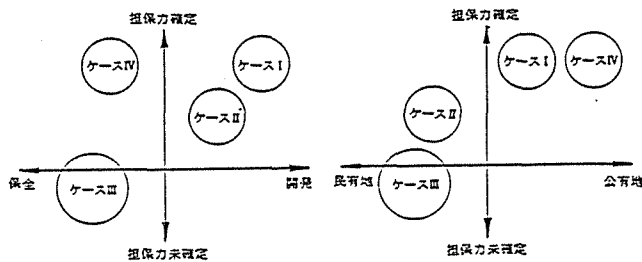


持・管理するものであるため、適正な緑地の保全が行われるよう、管理体制を整えることが望ましい。また、ケースⅢでは、市民の森の地権者が複数にわたるため、契約更新あるいは土地相続の際に、指定の解除等の問題が生じる。このため、練馬区の制度がもつような基金制度の導入等、保全手法の体系的活用が望まれる。ケースⅣでは、基金によって買取できる緑地もわずかなものに限られる。そこで、有効な基金の運用のためにも、事前に対象とする緑地について調査・検討を行う必要がある。

【まとめ】

市街地における緑地の保全については、特定のまとまった緑地のみを対象とするのではなく、その規模や形態あるいは緑地にかかわる地権者の事情等に応じて、多様な対応ができる保全手法が必要である。しかしながら現在、法制度による地域地区の指定はもとより、数多くの保全手法が存在するが、そのほとんどが互いに無関係に機能していると言える。こうした状況に対して、緑地の保全の方策を互に関連づけて、これらの保全手法が体系的に活用できるよう、緑地の保全制度の整備を行う必要がある。

図一三 緑地の保全手法の位置づけ



第2章 開発行為による樹林地開発

1 「開発許可逃れ」による開発

56. 「開発許可逃れ」の諸類型とその市街地形成上への影響に関する研究

“Loopholes” in Development Permission System and its Effect on a Formation of Urbanized Area

○小林重敬*・大方潤一郎*・吉澤恵一*

Sigenori Kobayasi, Junichiro Ohkata and Keiichi Yosizawa

There are "loopholes" in development permission. Every development of land is not a "development". Since development permission system is a vehicle for imposing onerous conditions on developers, it behooves developers to find a loophole. There are 1036 examples of developments that developers find loopholes from 1975 to 1984 in Yokohama City. 1036 examples are grouped three types of loopholes and six main categories of former site land use. This paper examines how loopholes in development permission have a harmful effect on a formation of urbanized area according to above-mentioned three types and six categories.

1 はじめに

我が国の開発許可制度の限界については従来から指摘されているところである。特に開発許可対象規模について、いわゆる「スソ切り」のため、小規模開発を誘発させる問題は様々な角度から調査検討が加えられてきた。しかし、開発許可制度の限界が全体としてどのような問題点を持っているかについての実証的研究はいまだなされていない。地価の高値安定、宅地需要の低迷等により、宅地開発経営が厳しいものになっている今日、開発許可制度の限界にとまなう、以下に述べるところの、いわゆる「開発許可逃れ」がもたらす市街地形成上への影響は無視できないものになっていると考えられる。そこで、本論文では我が国の開発許可制度の限界にとまなう「開発許可逃れ」の諸類型を示し、その実態を明らかにした上で、その問題点及び対応策について検討を加える。

2 「開発許可逃れ」の諸類型

我が国の開発許可制度の限界の中で、市街地形成上の問題を生じさせる「開発許可逃れ」に直接関連するものとして以下の3点を挙げる事が出来る。

- ①開発行為の限定性：昭和43年の制度制定以降、若干の範囲拡大が行われたものの、「区画または形質の変更」あるもののみを開発行為として捉え、開発許可対象にするという基本枠に変更はない。
- ②開発規模の限定性：開発許可を要する開発面積規模が限定されており、いわゆる「スソ切り」がなされて

いる。確かに規制対象規模を引き下げている自治体も存在するが、多くは500㎡への引き下げでありそれはまた新たな「開発許可逃れ」を生んでいる。

③開発許可規制の有期限性：開発許可に伴う完了公告がなされると、それに伴い開発許可上の土地利用計画の法的担保力が無くなる。上述の開発許可制度の諸限界が、表-1にみる「開発許可逃れ」の諸類型を生みだすこととなる。

- ①建築確認型：本来開発許可を要する開発面積規模を有しながら、土地の区画又は形質の変更を行わないという理由で「開発許可逃れ」する事例で、主に区画の変更が問題になる「跡地型」（工場跡地等）と主に形質の変更が問題になる「新規地型」（斜面地等）に大別できる。
- ②小規模化型：本来開発許可を要する開発許可面積規模を有しながら、小規模化して「開発許可逃れ」する事例で、予め一定期間後連続開発を想定している分割申請型と、それを意図していないミニ開発型に大別できる。
- ③土地利用変更型：開発許可等を受けて造成された宅地上に、完了公告後開発許可等に伴う土地利用計画

表-1 「開発許可逃れ」の諸類型

建築確認型	跡地型
	新規地型
小規模化型	分割申請型
	ミニ開発型
土地利用変更型	未利用地型
	予定建築物変更型

* 正会員 横浜国立大学建設学科 (Yokohama Nat.U.)

の法的担保力が無くなるのを利用して「開発許可逃れ」する事例で、土地利用計画上予定建築物の定められていない未利用地等に建築確認のみで建築する未利用地型と、土地利用計画上の予定戸数を上回る共同住宅を建設したり、宅地を細分化する予定建築物変更型に大別できる。

開発許可を要するか否かは、特に大都市圏の多くの自治体において開発許可が宅地開発指導要綱と連動していることもあって、公共公益施設整備負担等に大きな差を生じさせる。このため大都市圏で開発事業に参与する開発者は「開発許可逃れ」を図って、様々な行動パターンを示し、その類型が上述したものである。

具体的には、大都市圏の典型的自治体のひとつである横浜市を対象に、「開発許可逃れ」が多いと考えられる共同住宅建設について、昭和50～59年のあいだに建築確認がなされた敷地面積900㎡以上の物1329件を基礎データとして、「開発許可逃れ」の実態を明らかにし、「開発許可逃れ」の諸類型を確認する。⁽¹⁾ さらに「開発許可逃れ」の諸類型のうち、「建築確認型」を中心に、「開発許可逃れ」がもたらす市街地形成上の諸課題を分析し、それらに対する対応策を示す。「建築確認型」を中心に検討する理由は、最も多い事例であり、かつ市街地形成上にも多くの課題を生じしめていること、さらに他の類型である「小規模化型」については既存研究があること、また「土地利用変更型」については、本研究の一環として他学会に発表済みであることによる。

3 「開発許可逃れ」の実態

(1) 開発許可の有無の割合

先に述べた横浜市の共同住宅建設1329件について、開発許可の有無をみると(表-2)、全件数の78%、1036件が建築確認のみで建設されている。横浜市において開発許可を要する開発面積規模である1000㎡以上に限定しても全件数974件の約70%に当たる681件が建築確認のみで建設されている。900㎡～999㎡の規模の開発を検討対象に入れているのは、「小規模化型」を想定しているが、「開発許可逃れ」でないものも含んでしまう欠点を持っている。以下では、900㎡以上の全件数を対象に分析する場合は、上述のような問題を含んだうえで「開発許可逃れ」と呼び、1000㎡以上の場合は異なることを指摘しておく。

(2) 年度別「開発許可逃れ」の推移

住宅供給に占める共同住宅比率が上昇傾向にあり、また開発規模が小規模化しているため共同住宅建設件数は増加しているが、開発許可を受けない件数比が特に増加しているわけではなく、70～85%を上下している。また900㎡～999㎡の規模の件数比も特に上昇しているわけではない。従って全体として共同住宅

表-2 開発許可有無別件数

		建築確認のみ (許可逃れ)	開発許可	合計
900㎡以上	件数 比率	1036 78.0%	293 22.0%	1329 100.0%
1000㎡以上	件数 比率	681 69.9%	293 30.1%	974 100.0%

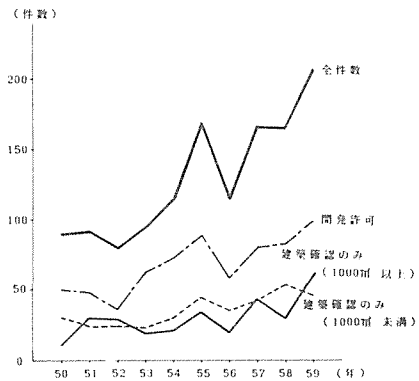


図-1 年度別開発許可有無別件数

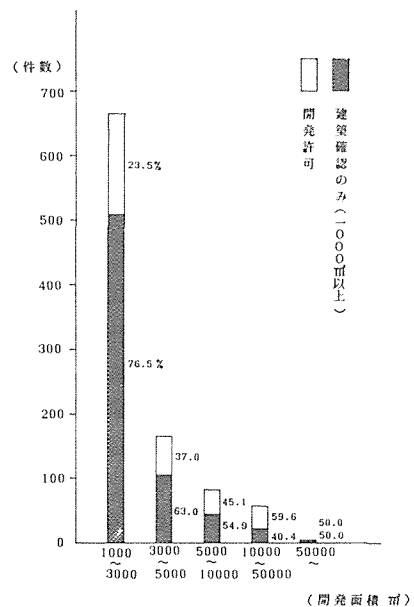


図-2 開発面積規模別開発許可有無別件数

建設件数が増加している中で、「開発許可逃れ」件数も増加し、市街地形成上問題を増幅していると言える。

(3) 開発面積規模別「開発許可逃れ」

開発面積規模別に建築確認のみ、すなわち本論文でいう「開発許可逃れ」の比率をみると(図-2)、当然のことではあるが、規模が大きくなるに従って比率が小さくなっている。しかし5000㎡以上の開発でも比率は50%前後あり、開発許可に伴う負担なしに、このような規模の共同住宅建設が行われることには様々な問題を含んでいる。また年度別推移をみると(図-3)小規模開発による「開発許可逃れ」が増大傾向にあることがわかる。これは1000㎡~3000㎡の開発件数も増加していることからわかるように大都市圏を中心にみられる開発規模の全体的な小規模化傾向が、その一因と考えられるが、他方、近年の宅地開発経営環境の悪化の中で、1000㎡未満の「小規模化型開発許可逃れ」へ流れ込んでいることも考えられる。

(4) 用途地域別「開発許可逃れ」

共同住宅を考察対象としているので、住居系用途、なかでも共同住宅の立地が容易な住居地域に建設件数は傾斜している。一方、住居、商業、工業の各系毎に各々特色がある。住居系用途では開発許可を受けている比率が高い。住専地域で、区画または形質の変更に伴う開発許可を要する開発事例の多い斜面地・林地開発が中心的に展開していること、および住居系地域での共同住宅建設には建物配置等にも質の面から配慮がなされ開発許可を要する数棟建ての建設が行われるた

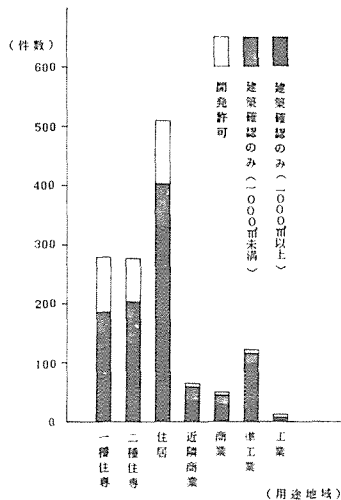


図-4 用途地域別開発許可有無別件数及び比率

めと考えられる。商業系用途では、相対的に敷地規模が狭小化している地域であるため、1000㎡未満の事例が多い。工業系用途では、とくに準工業地域に集中している。横浜市には工業系用途での共同住宅建設を規制する要綱「横浜市工業地域及び準工業地域共同住宅建築指導基準」を持っているが、相対的に規制力の弱い準工業地域に共同住宅が集中している。工業系用途では1000㎡以上の「開発許可逃れ」の事例が多い。

4 「開発許可逃れ」事例の出現パターンと集積地区

「開発許可逃れ」事例の出現パターンを、主に従前土地利用によって類型化して示す。(2)

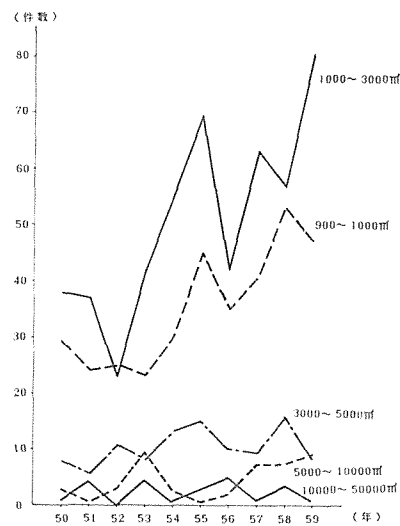


図-3 年度別開発規模別「開発許可逃れ」件数

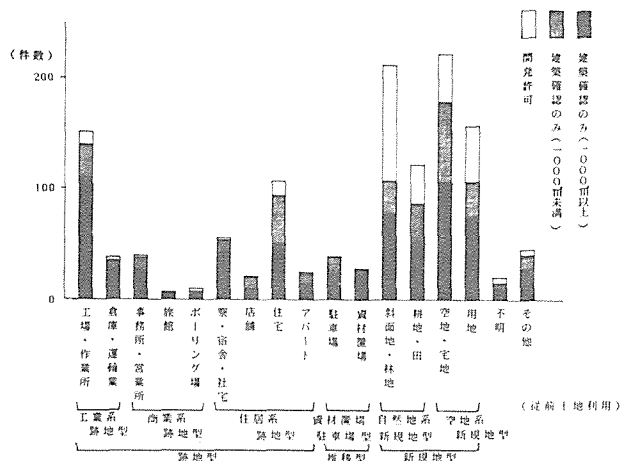


図-5 従前土地利用別開発許可有無別件数

(1) 従前土地利用別「開発許可逃れ」

建築確認申請時の建築計画概要書と住宅地図を利用して従前土地利用を確認した。その結果をみると(図-5)、主な従前土地利用別に15の細分化したパターンが析出された。それらを大別すると、跡地型(工業系跡地型、商業系跡地型、住居系跡地型)、推移利用地型(駐車場・資材置場型)、新規地型(自然系新規地型、空地系新規地型)に類型化できる。既成市街地を中心とする跡地型と、新市街地を中心とする新規地型、さらにその中間に位置づけられる推移地型に大別できる。

類型別の「開発許可逃れ」比率をみると、跡地型、推移利用地型でその値が高い。これは工場跡地や駐車場に代表されるように、基本的に区画又は形質の変更を必要としない事例が多いためと考えられる。これに対して新規地型では開発許可を受けている事例の比率が相対的に高くなっている。これは宅地等の空地系新規地型では区画の変更が、また斜面地等の自然系新規地型では形質の変更が行われる可能性が高いためと考えられる。さらに新規地型は住居系用途に集中しているが、住居系用途で開発許可を受ける比率が高い理由とも対応していると思われる。

類型別年度別推移をみると(図-6)、共同住宅建設の郊外化傾向を反映して新規地型が増加している。また推移利用地型や住居系跡地も上述の傾向に付随して増加傾向にあるが、跡地型の他の類型、とくに商業系跡地型は比率を下げている。

(2) 「開発許可逃れ」集積地区

昭和50~59年の10年間における「開発許可逃れ」共同住宅建設1036件を、横浜市全域図に示すと、集積地区があらわれる(図-7)⁽³⁾。集積地区が全市に分散しているのは、郊外地に多い新規地型から、既成市街地に多い跡地型まで多様な類型が存在するためである。

ところで集積地区を把握する必要性は、「開発許可逃れ」の基本的問題点が開発許可制度あるいはそれと連動しているところの宅地開発指導要綱による公共公益施設負担を逃れるところにあることからきている。共同住宅建設のような明らかに地区に人口増の負荷を与える開発が、それも集積している状態で、それらの多くが公共公益施設負担を負わない場合、その集積地区には様々な問題が生じることとなる。

次に、従前土地利用によって類型化した「開発許可逃れ」事例の分布を横浜市全域図におとし、そこから同一類型が多く集積している地区⁽⁴⁾を抽出すると17地区7類型として示すことが出来る(図-8)。7類型のうち、図-5にみるように「開発許可逃れ」件数の多い類型は、空地系新規地型(空地・宅地)、自然系新規地型(斜面地・隣地)、工業系跡地型である。そこで、3種類の集積している地区から各々1つの典型地区を取り出してみると図-9のような3地区が示せる。

- 工業系跡地型
- 住居系跡地型(旅館)
- 住居系跡地型(住宅)
- 推移利用地型
- 自然系新規地型(斜面地・林地)
- 自然系新規地型(耕地・田)
- 空地系新規地型(空地・宅地)

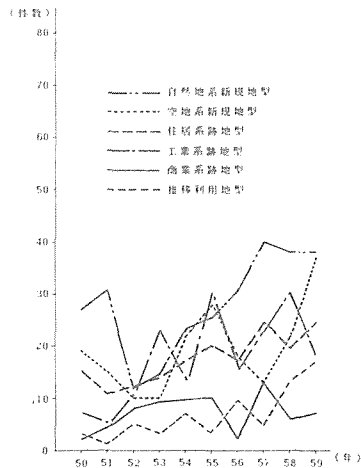


図-6 年度別従前土地利用別「開発許可逃れ」件数

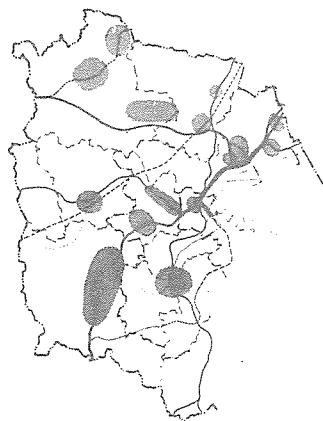


図-7 「開発許可逃れ」集中地域 (S50~59)

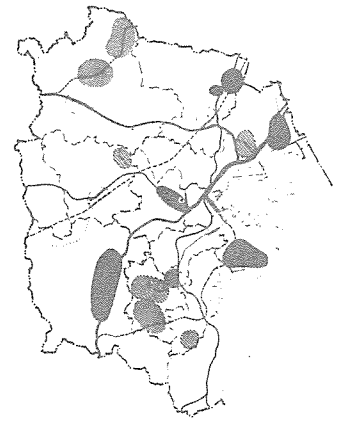


図-8 類型別地域分布 (S50~59)

①空地系新規地型（空地・宅地）：緑区田園都市線藤が丘駅周辺地区で、組合施行の区画整理事業地内の空地・宅地あるいは未利用地に、建築確認のみで共同住宅建設が行われている。その建築敷地面積が1000㎡以上の場合には、さきに述べた土地利用変更型の「開発許可逃れ」が、未利用地型か、予定建築物変更型のいずれかで行われている可能性がある。

②工業系跡地型：鶴見区中央地区を中心とした一帯の地区で、準工業地域に用途指定された、工場・作業所・倉庫等の集積地区である。近年、種々の理由から工場等の転出が進み、それらの敷地跡地に区画または形質の変更がないという理由で、1000㎡以上の共同住宅建設が行われ、図にみるような「開発許可逃れ」共同住宅の集積している地区を形成している。建築確認型の「開発許可逃れ」である。

③自然系新規地型（斜面地・林地）：この類型は集積した形態をとらないので、典型地区を示すことは困難であるが、あえて示せば市営地下鉄上永谷駅周辺地区がある。この地区は計画的開発地の連担地区であるが、それら計画的開発地の縁辺部の未利用地等に共同住宅が建設されている。建築物の建築自体と不可分な一体の工事である根切り工事のみで、形質の変更を行わないという理由から1000㎡以上の開発面積規模を有していても建築確認のみで開発される「開発許可逃れ」である。

5 「開発許可逃れ」の問題点と対応策

「開発許可逃れ」による共同住宅建設は多様な類型を持ち、その立地傾向等も考え合わせると、その問題点も多岐にわたる。そこで、以下では建築確認型の「開発許可逃れ」に対応する工業系跡地型と自然系跡地型（特に斜面地）に限定して、その問題点と対応策を検討する。建築確認型の「開発許可逃れ」に対応する2類型に検討対象を絞った理由は前述したとおりである。

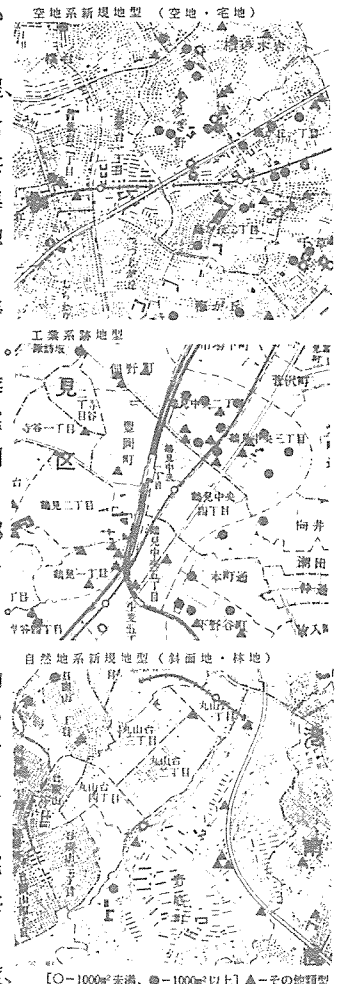
(1) 工業系跡地型の「開発許可逃れ」

(i) 問題点：工業系跡地型の共同住宅建設のマクロな視点からみた一般的問題として、工場・倉庫等の土地利用が共同住宅に変化する土地利用転換問題がある。それは土地利用転換自体がもたらす都市構造

面、産業政策面からみた問題点と、土地利用転換過程、すなわち工場・倉庫等の集積地に共同住宅が徐々に進出する過程での地区形成、工場等と住宅の相隣関係等の問題が存在する。

また横浜市の工業系跡地型共同住宅建設は、都市部周辺地区に多くみられるので、都市部周辺居住問題もひとつの課題である。

「開発許可逃れ」は上記の傾向を助長するという面から関係がある。「開発許可逃れ」に伴う直接的問題としては、共同住宅の集積に伴う公共公益施設問題がある。開発許可制度、宅地開発指導要綱



による公共公益施設負担を負わない共同住宅建設の集積がもたらす地区問題である。「開発許可逃れ」に伴うミクロな視点からの問題としては、①敷地周辺問題（相隣関係問題・取付道路問題・周辺環境問題）、②敷地内問題（住棟配置問題・緑地等土地利用問題・利用強度問題）、③住棟・住戸問題（一棟扱いの問題・住戸の質問題）等がある。特に、区画の変更に伴っての開発許可適用から逃れるために、大規模な敷地でも一棟として建設する一棟型開発の問題が、上記の多くの項目の関わる重要な問題と考える。

(ii) 対応策：以上に示した問題点の対応策の代替案を次のように設定することが出来る。

①建物・敷地内整備方式：従前の工業系土地利用に対応して作られた市街地を、共同住宅密集地区とし

て整備するため、開発許可の対象とはしないが、一棟扱いの適正化、60条証明（開発許可の必要のない物件の証明）時を利用して、敷地内住棟配置、相隣環境、取付け道路等の指導を行う。

②開発許可等適用方式：一棟扱いの厳格な適用による区画の変更として、または排水施設、給水施設等の条件変更を質の変更としてとらえ開発許可等を適用する。

③公共主体公共施設整備方式：自治体による共同住宅地区としての公共施設整備、公社公園による跡地開発への誘導、金融公庫融資特定地区基準設定のみかえりに一定の建築基準を課す。

④用途規制対応方式：土地利用転換を整序する手段として二段階用途規制等の新しい手段を採用するか、特別用途地域制の「その他地区」を設定する。

⑤地区レベル計画対応方式：法定地区計画、あるいは地区整備指導構想等を自治体が用意して、共同住宅建設あるいは公園等の整備に一定の枠組みを与える。

(2) 自然地区新規地型（特に斜面地）の「開発許可逃れ」

(i) 問題点：斜面地の共同住宅建設に伴うマクロな視点からみた一般的問題として、都市構造上、交通貧困地に共同住宅が立地すること、斜面緑地等の自然を破壊し、横浜特有の景観を損なうことが挙げられ、「開発許可逃れ」はそれを助長する。「開発許可逃れ」に伴う直接的問題としては、取り付け道路等の周辺整備を行わず共同住宅が立地することや、斜面地の開発が、計画開発の未利用地以外に、計画開発の周辺に、その基盤整備を利用して立地することによる負担の公平性問題を挙げることが出来る。

「開発許可逃れ」に伴うミクロな視点からの問題としては、①敷地問題（規模狭小問題・形状不整形問題）、②敷地利用問題（利用効率問題・共同庭等施設不足問題）、③緑地問題（緑量不足問題、緑地人工化問題）等がある。とくに形質の変更を伴わないという理由で、「開発許可逃れ」しているにもかかわらず、斜面緑地が大幅に失われている問題が重要である。

(ii) 対応策：工業系跡地型の場合と同様に様々な対応策が示せるが、横浜市は昭和60年4月より、「農地等宅地以外の土地における開発許可の取扱い」により、農地、斜面地における共同住宅建設を質の

変更としてとらえ開発許可の対象とすることになったので、以下では政策変更後に残る問題、あるいは政策変更ゆえに起こる問題を検討する。①1000㎡以上の開発に開発許可を適用することによって、1000㎡未満の開発を助長する可能性があること。②道路、宅地、公共公益施設等の開発許可基準からみて、この条件を満たすためには、さらに斜面緑地等を破壊することになる可能性があること。③不整形な敷地が多い中で、敷地内施設（住棟、道路、駐車場、共同施設等）の配置や土地利用への指導行政がどこまで可能かという問題があること。

6. まとめ

近年、横浜市を始め大都市圏諸都市では、住宅宅地供給の主流が、従来の郊外地一戸建てから、既成市街地共同住宅へ変化している。しかし2でみたように共同住宅の多くが、開発許可の適用をうけず、最低限の基準を定めている建築基準法上の確認のみで建設されている。このような状況に対し中高層住宅指導要綱で対応している自治体も多い。しかし、今後も続く共同住宅主流の動向を考えると、これまでの郊外地一戸建てを中心に対応している開発・建築関連法規を、新たな共同住宅、中でも一棟型開発への対応を考慮したものに転換させてゆく必要があると考える。そのため、本研究は「開発許可逃れ」集積地区や一棟型共同住宅の具体的問題を把握する実態調査、分析へとつなげていく必要があり、現在その準備を進めている。最後に資料提供いただいた横浜市建築局に感謝の意を表します。（本研究は科研費研究の成果の一部である。）

補注

(1)基礎資料として建築計画概要書と開発申請台帳を利用している。(2)従前土地利用による類型化を試みた理由は、区画または形質の変更に対応した類型化に適しているためである。(3)ここでいう集積地区は必ずしも厳密に数量的チェックを行ったものではなく、横浜市を1Km四方のメッシュに切った中に5件以上の開発件数があるメッシュが近接して2以上ある地域の中で、相対的に集積した地区を目分量でくったものである。(4)ここでいう集積している地区は、注(3)の集積地区とは異なる。後述するように類型により、集積の程度が異なるため、その同一類型の中では相対的に集積している地区という意味であり、明確な数値的基準があるわけではない。

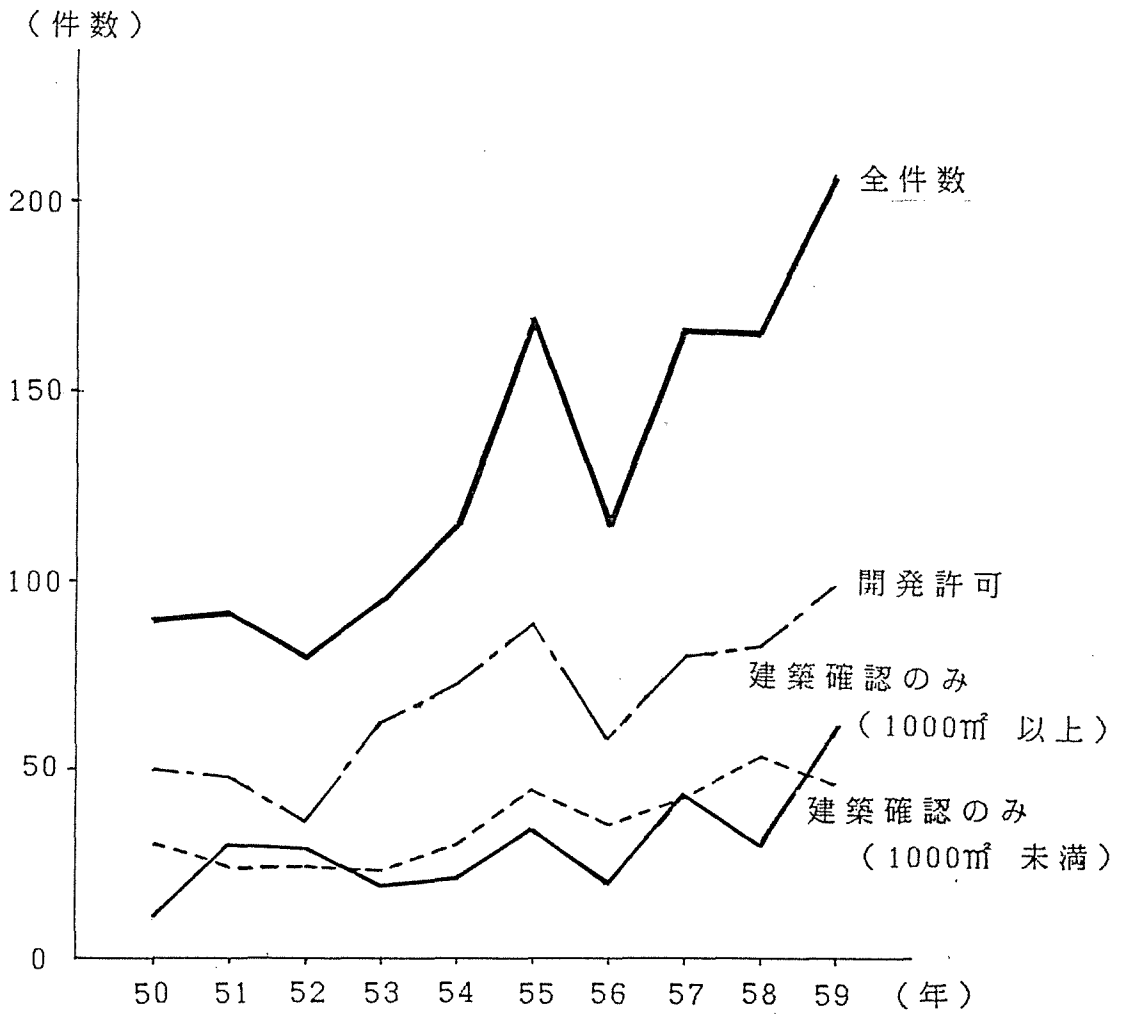


図-1 年度別開発許可有無別件数

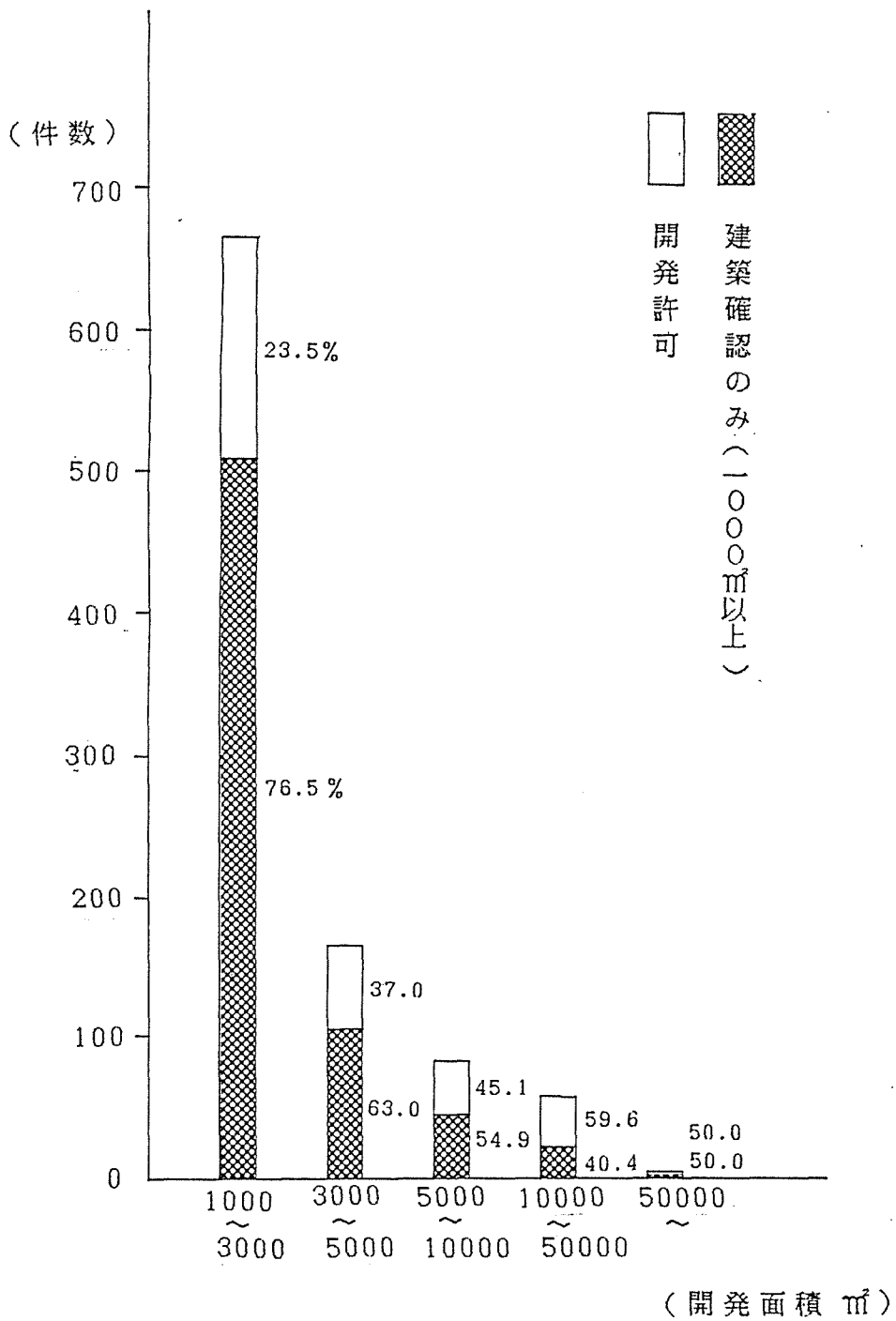


図-2 開発面積規模別開発許可有無別件数

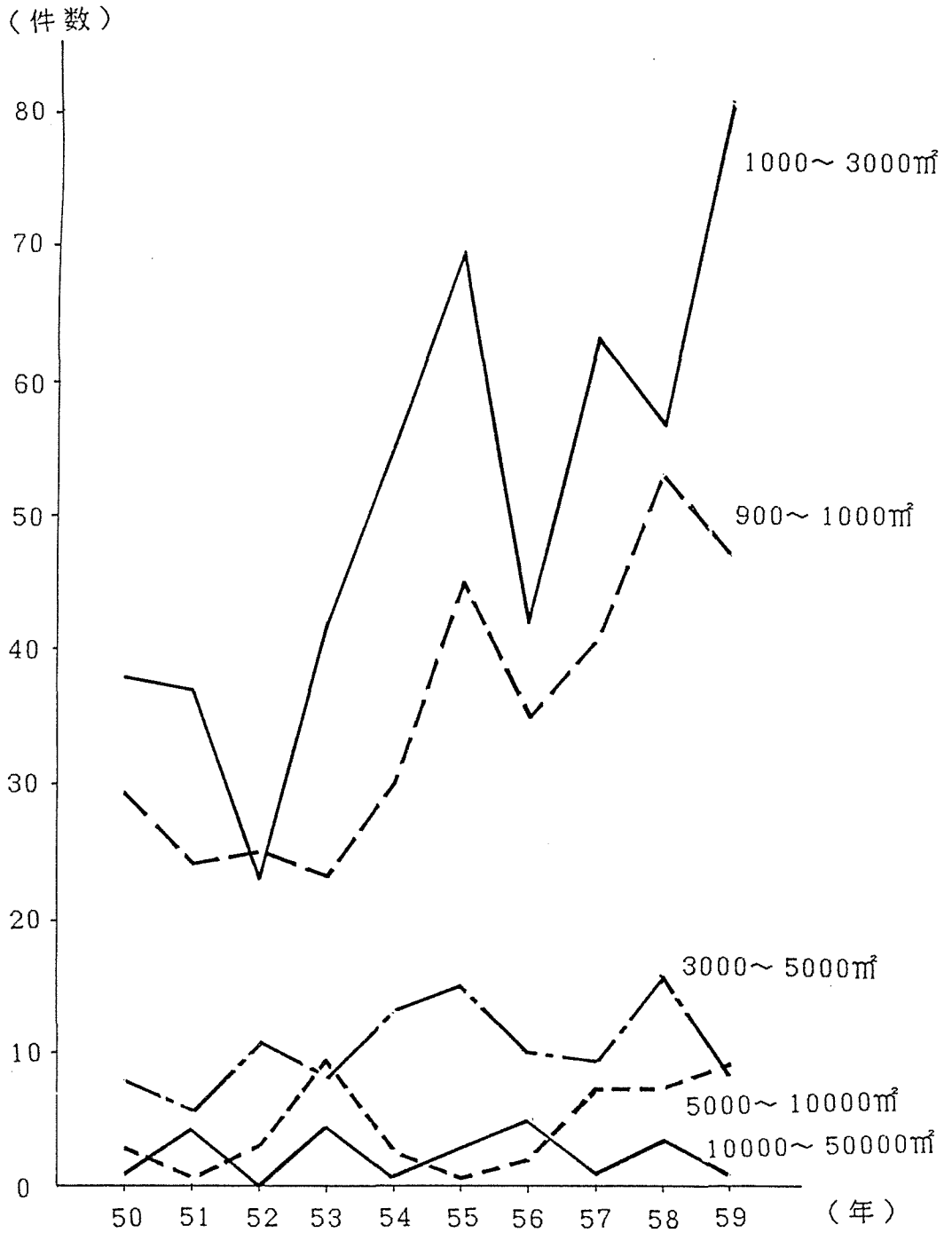


図-3 年度別開発規模別「開発許可逃れ」件数

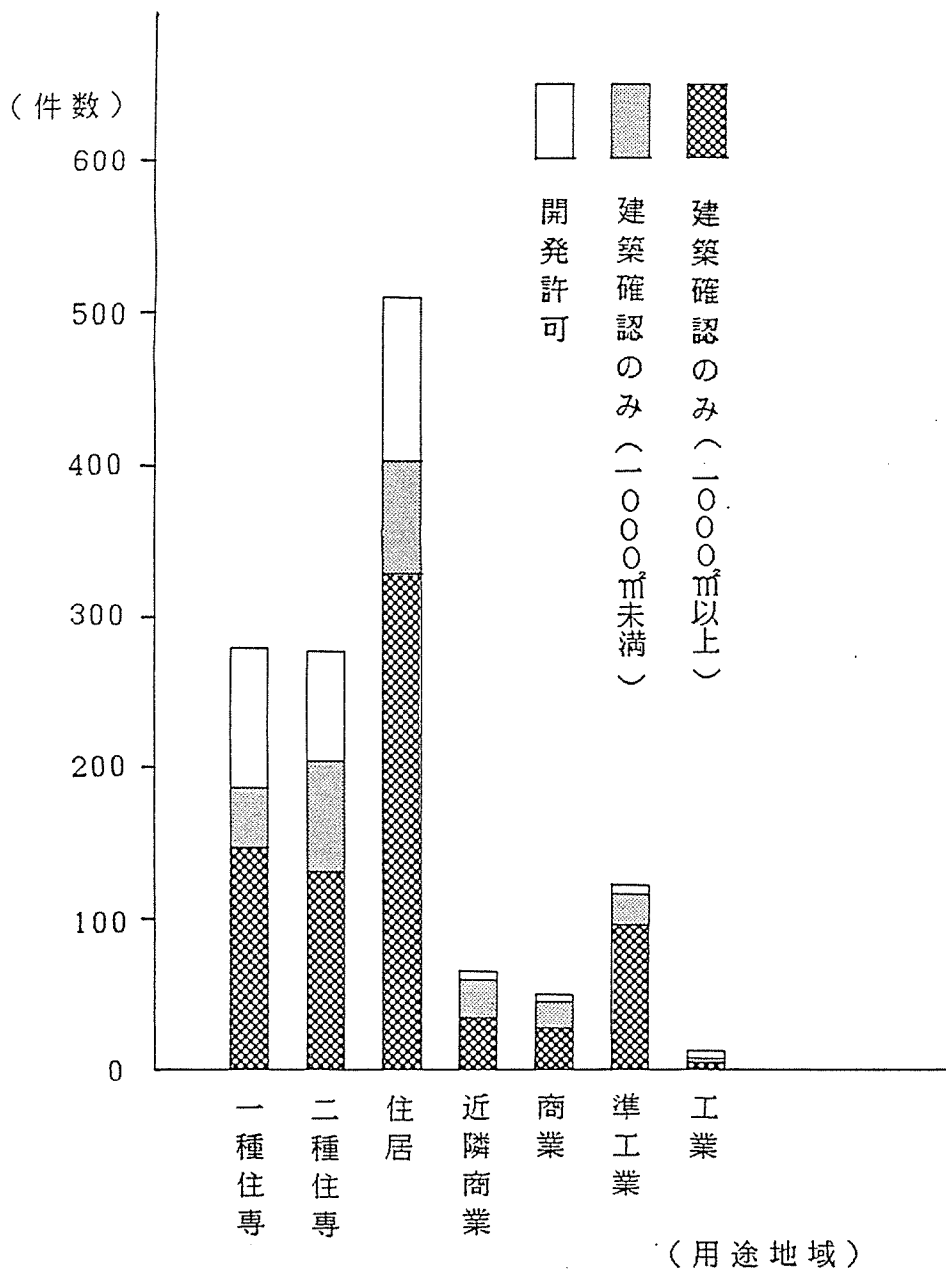


図-4 用途地域別開発許可有無別件数及び比率

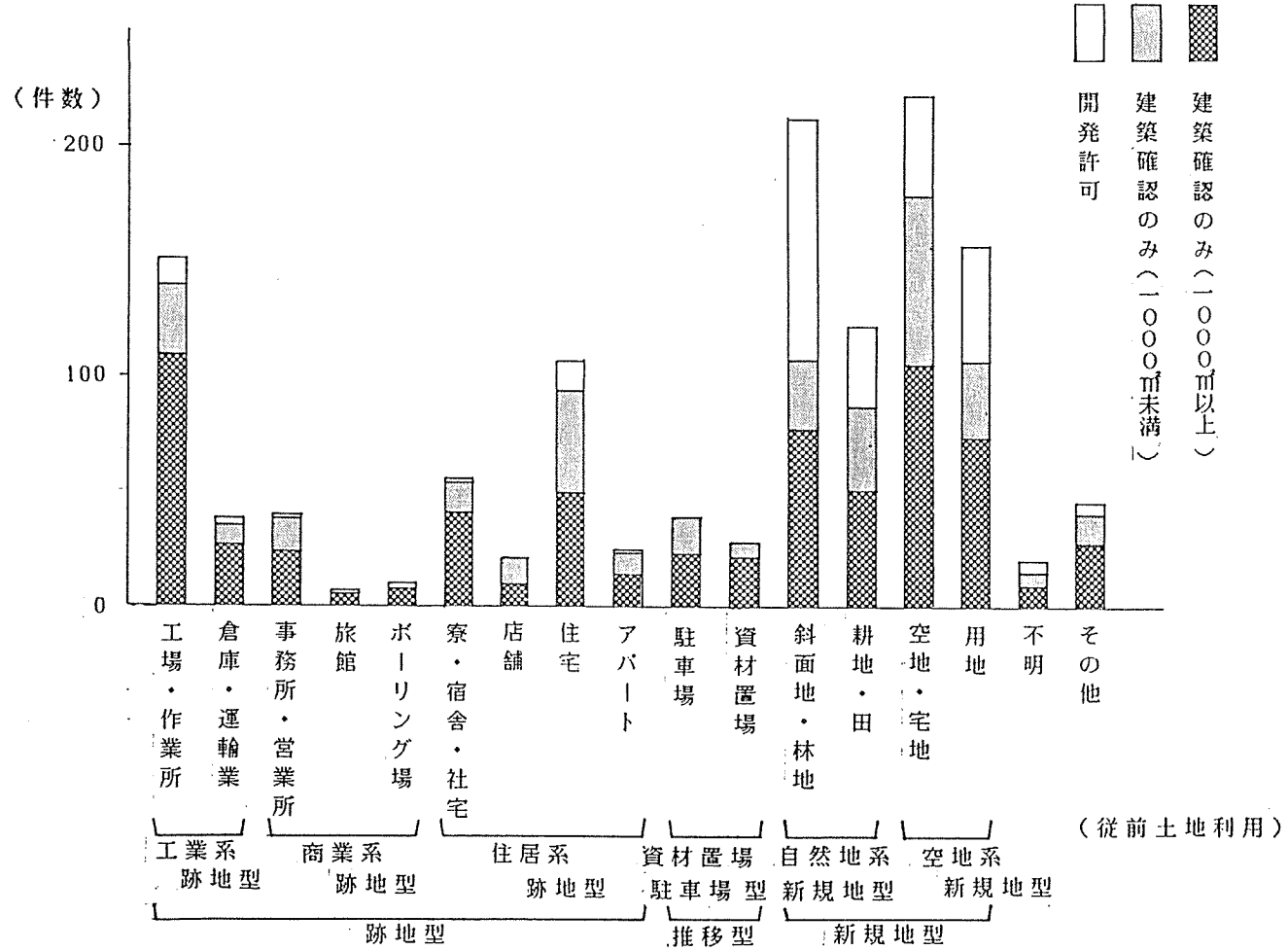


図-5 従前土地利用別開発許可有無別件数

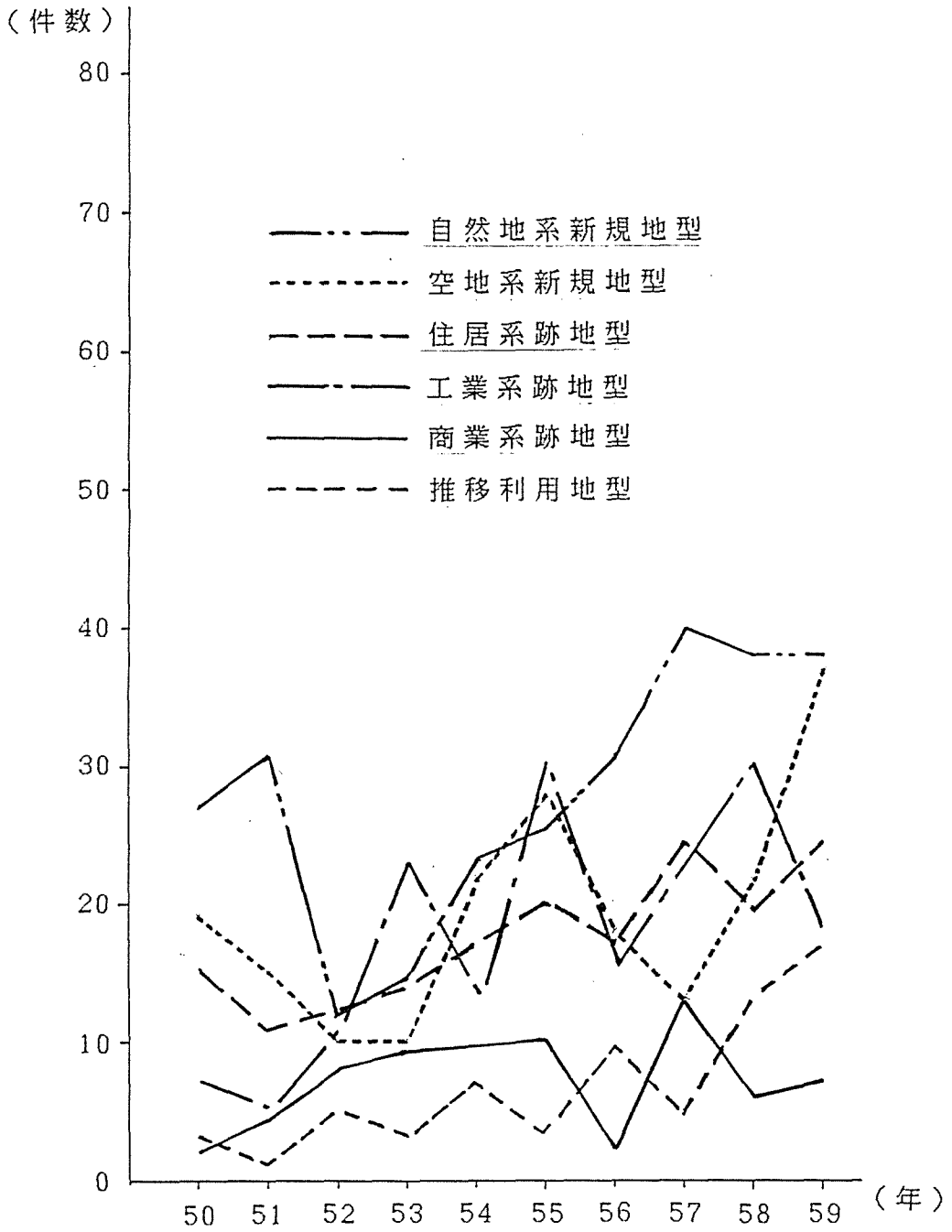


図-6 年度別従前土地利用別「開発許可逃れ」件数

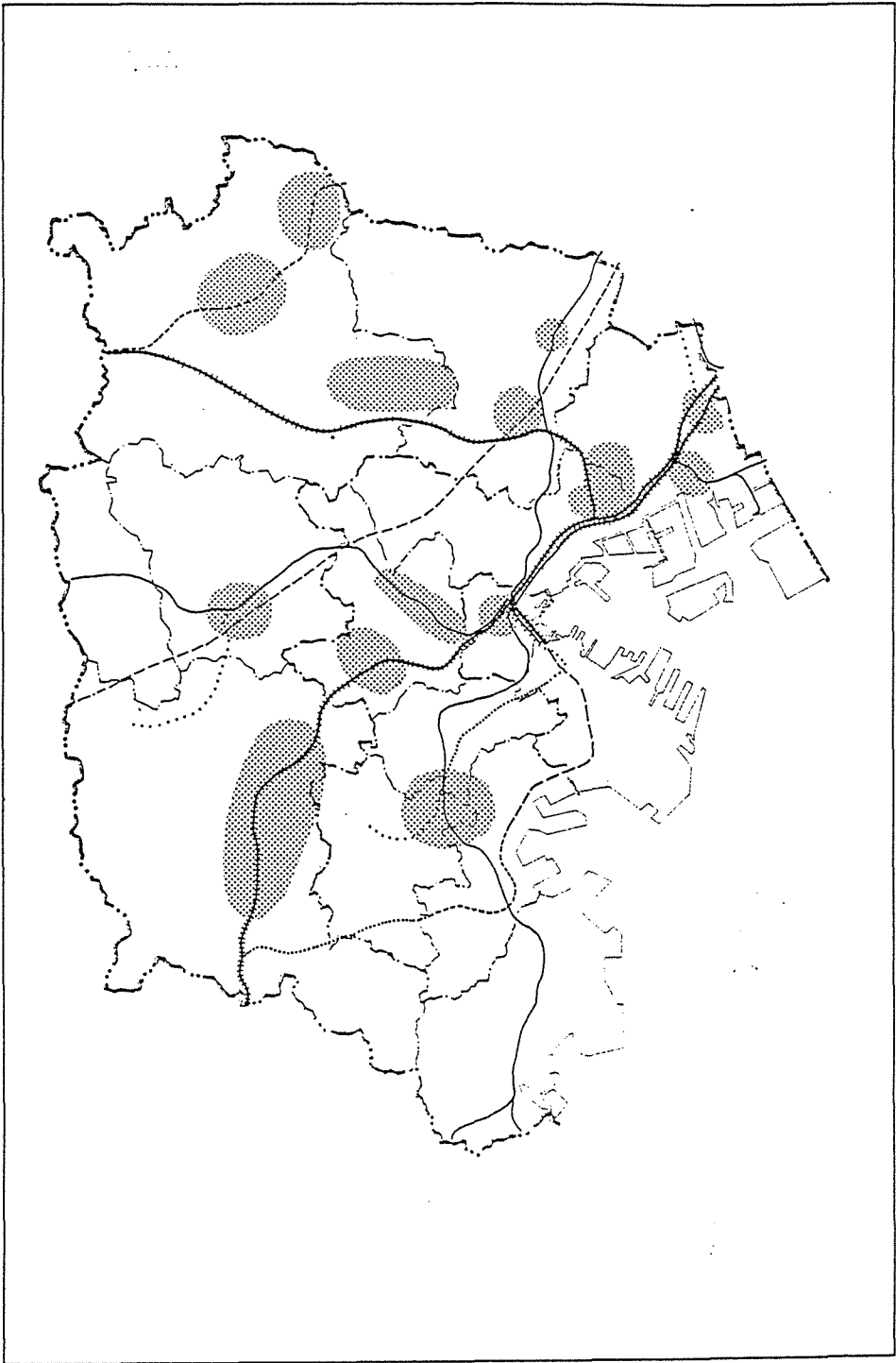


図-7 「開発許可逃れ」集中地域（S50～59）

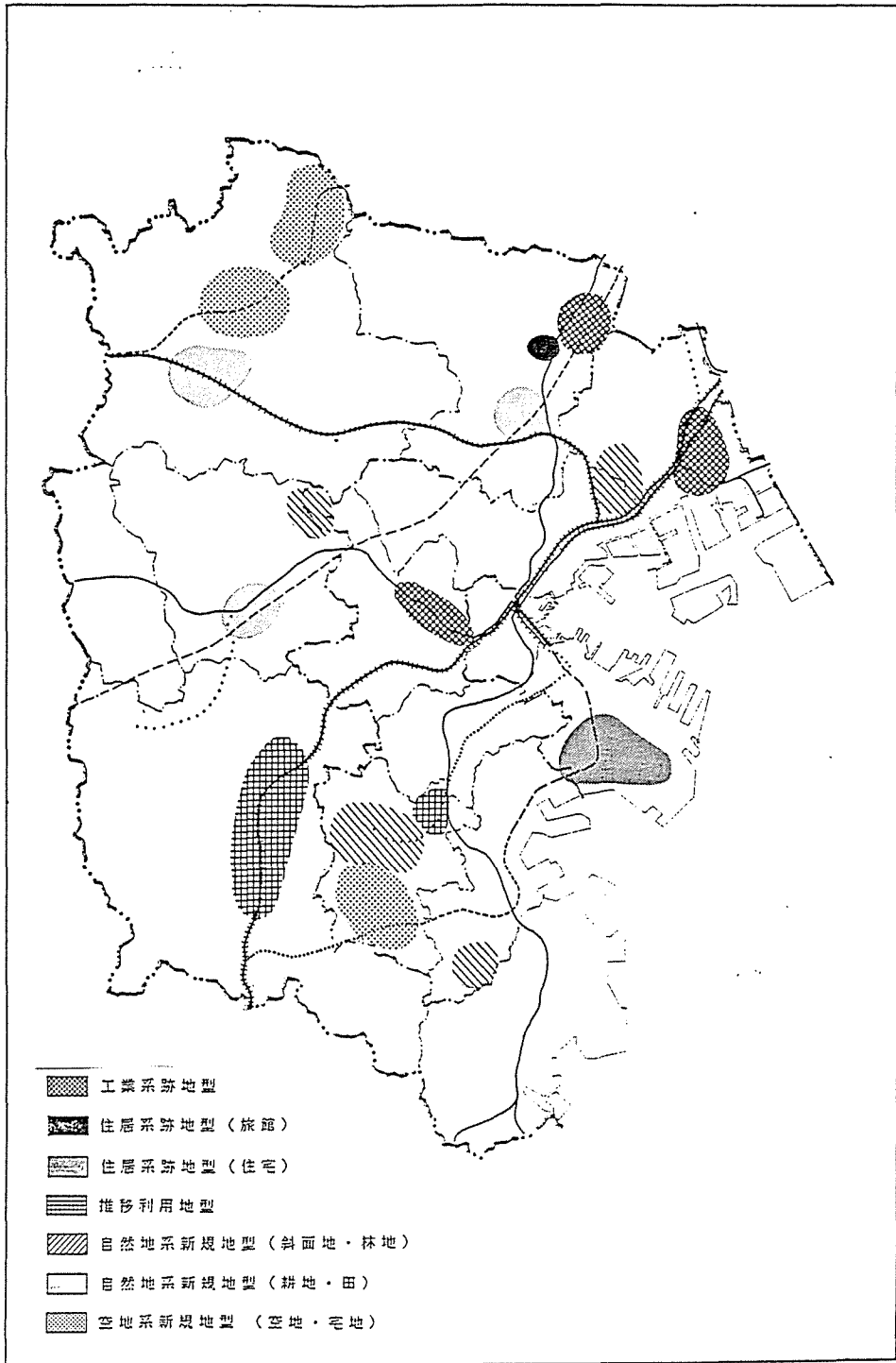
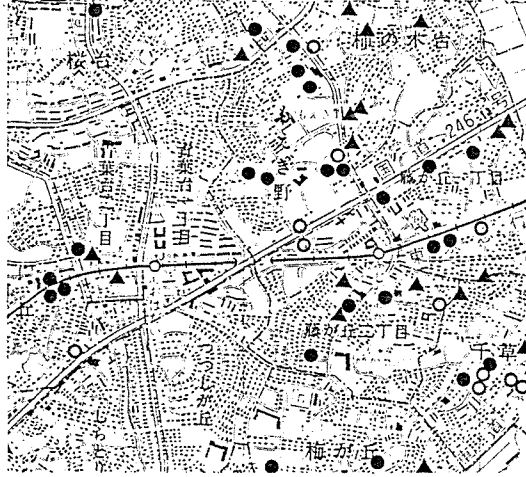


圖-8 類型別地域分布 (S50~59)

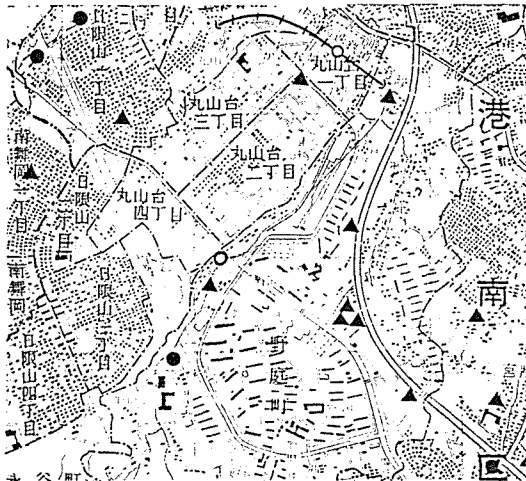
空地系新規地型（空地・宅地）



工業系跡地型



自然地系新規地型（斜面地・林地）



【○-1000m²未満、●-1000m²以上】▲-その他類型

図-9 類型別典型地区

2 斜面地開発

斜面地開発の実態と問題点

(1) 実態分析

昭和50～55年において建築確認のみによって建設された共同住宅534件の内、従前土地利用が「斜面・林地」であったものの59件についてのうち旧事業法の開発地区内のものを除く38件を分析対象とした。

ア) 一般的な特徴

① 件数 (図-1)

昭和53年は最も少ないが、昭和54、55年と増加傾向にある。特に区画整理地区内での件数に変動が多い。

② 用途地域 (図-2)

一種住専で最も多く建設されているが、住居地域での建設もそれに匹敵する位多い。

③ 建物階数 (図-3)

3階建、2、5階建が比較的多く、4階建あるいは6階建以上は少ない。

④ 前面道路幅員 (図-4)

大半が6.0～11.9mの道路幅員に面している。6.0m未満の前面道路の地区もあるが、一般に区画整理済地区では前面道路幅員が比較的大きい。

⑤ 敷地面積 (図-5)

950～999m²の敷地面積が最も多く、かつ区画整理済地区外でこの傾向が顕著である。

⑥ 建築面積 (図-6)

400m²未満の比較的小規模な建物が多い。

⑦ 戸数（図－7）

10～19戸／件が最も多くここでも建物規模が比較的小さいことを示している。

⑧ 延床面積（図－8）

1,000～1,999m²が最も多く次いで500～999m²が多い。

⑨ 建ぺい率／容積率（図－37、38）

建ぺい率は40%未満が殆どである。容積率は50～99%が中心となっている。

イ) 立地状況等（表－1）

区画整理済地区外での立地が37件で全体の約63%を占める。この内市街化調整区域に隣接するものが17件にのぼり、基盤施設が未整備な交通貧困地帯での高密度な共同住宅建設に対する問題が生じている。

ロ) 敷地内施設（表－3）

「斜面地型」共同住宅の22件について敷地内施設の内容をみると駐車場、自転車置場、専用庭を整備しているものが7,8件でしかない。しかし共同庭的な施設は13件が整備している。また従来の斜面地が部分的にでも残っているのは9件しか存在しない。

ロ) 類型化（表－4）

① 敷地面積1,000m²未満の場合は建物部分の造成、もしくは敷地全体を平坦に造成している場合が多い。

② 敷地面積1,000m²以上の場合は従前より敷地内に平坦地がありその部分の建設、もしくは斜面に沿って建築する場合が多い。

(図-1) 年度別件数

年度	件数	5	10	15	20	%	%
50	7					3.8	8.9
51	6					5.5	8.2
52	4					6.5	6.5
53	1					1.2	1.2
54	7					4.9	6.8
55	13					5.3	12.6

(図-2) 用途地域別件数

用途地域	件数	5	10	15	20
一種住専	18				
二種住専	5				
住居	12				
一種住専+住居	2				
二種住専+住居	1				

(図-3) 階数別件数

階数	件数	5	10	15	20	25
2	10					
3	11					
4	5					
5	10					
6	1					
7	1					

(図-4) 前面道路幅員別件数

幅員 m	件数	5	10	15	20	
0.0~3.9	0					0.0%
4.0~5.9	7					6.2
6.0~11.9	23					5.6 / 10.0
12.0~	4					2.0 / 6.0



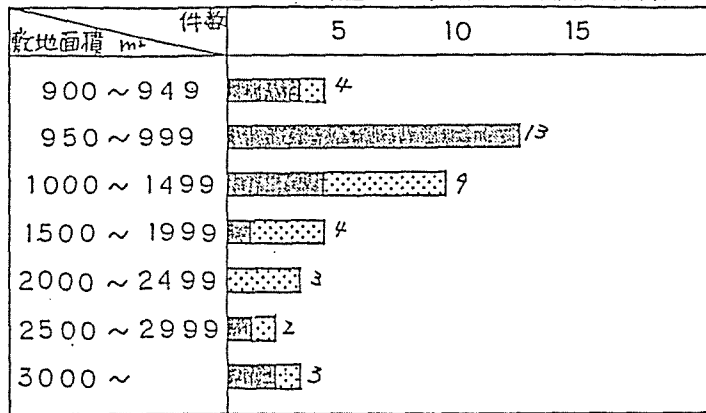
区画整理済地区内



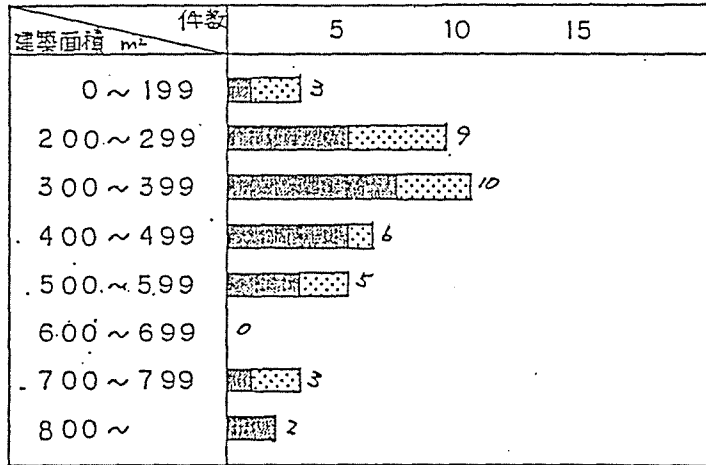
その他の地区

図中の数字(%)は、確認マンション全体535件に占める比率で左欄はその他地区、右欄は区画整理地区

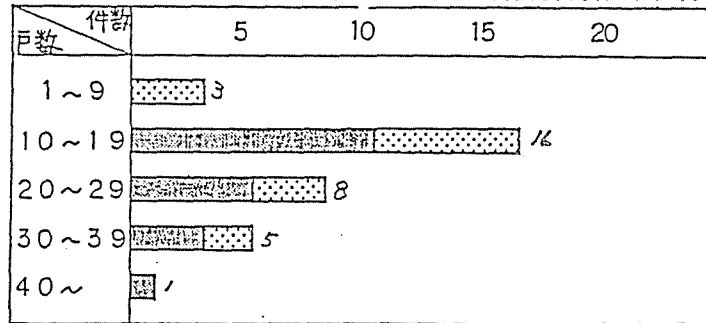
(图-5) 敷地面積別件数



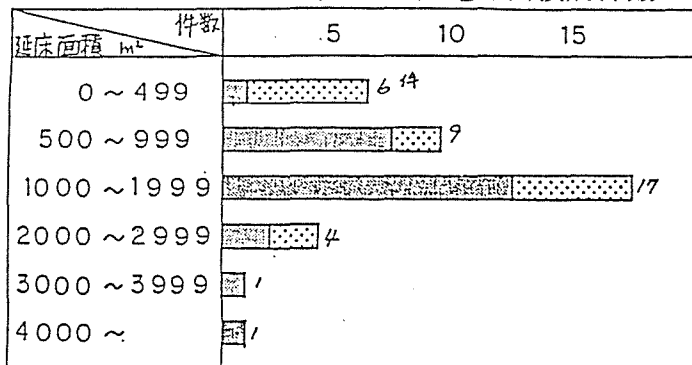
(图-6) 建築面積別件数



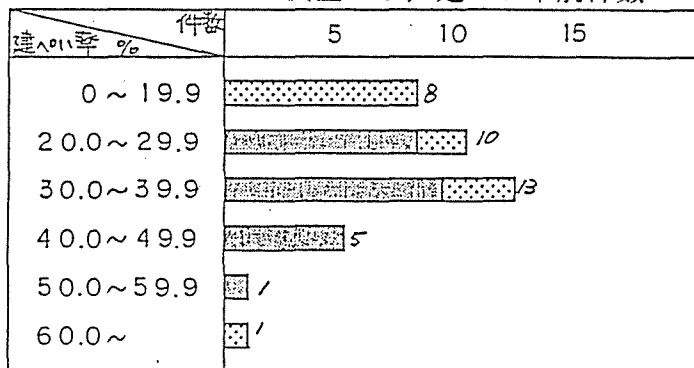
(图-7) 戸数別件数 (不明5件)



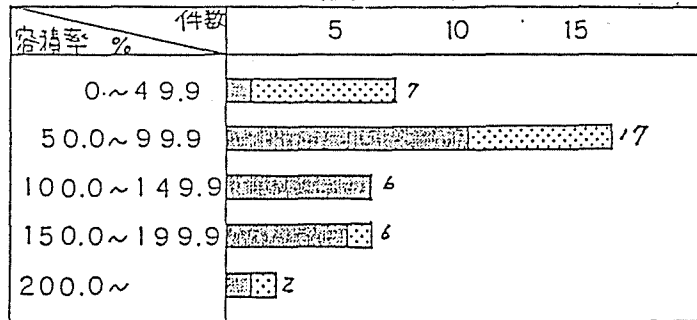
(図-8) 延床面積別件数



(図-9) 建ぺい率別件数



(図-10) 容積率別件数



(表-1) 立地状況について

開発状況との関連	その他地区	区画整理済 地区内
開発許可に隣接	4	10
専業法による開発に隣接	3	1
区画整理に隣接	1	
市街化調整区域に隣接	17	7
関連なし	12	4

(表-2) 開発者について

年度	建築確認のみ		土地区画整理済	
	開発事業者	個人(地主)	開発事業者	個人(地主)
50	1	2		4
51	1	3		2
52	2	2		
53	1			
54	2	3	2	
55	7		2	4

(表-3) 敷地内施設について

機能	敷地面積		敷地面積 1000㎡未満 15件 敷地面積 1000㎡以上 8件
	1000㎡未満	1000㎡以上	
駐車場	2	5	
駐輪場、物置	5	3	
専用庭	5	3	
共同庭	6	7	
斜面	8	1	

(表-4) 類型化について

類型	区画整理 の有無	敷地面積	造成の 有無	開発方法	件数
A	無	1000㎡未満	有	建物部分のみ造成し残りの斜面は放置	5
B	無	1000㎡未満	有	敷地全体を平坦に造成	6
C	無	1000㎡未満	無	従前より平坦部分がありそこに建物を建てる	1
D	無	1000㎡未満	無	斜面に沿って建物を建てる	4
E	無	1000㎡以上	無	従前より平坦部分がありそこに建物を建てる	6
F	無	1000㎡以上	無	斜面に沿って建物を建てる	2
G	有				14

(2) 斜面地型共同住宅建設の問題点

ア) マクロ的問題

- ① 「斜面地型」共同住宅の立地について
 - ・都市構造上、交通貧困地帯等に共同住宅が立地する事の問題
 - ・取り付け道路等周辺基盤整備の進んでいないところに共同住宅が立地することの問題。
- ② 「斜面地型」共同住宅建設に伴う土地利用変換について
 - ・斜面緑地を破壊することの問題
 - ・景観上の問題
- ③ 「斜面地型」共同住宅建設に伴う公平性について
 - ・開発許可、事業法等による開発の周辺に立地し、公共公益施設をそれらの地区に期待することの問題。

イ) ミクロ的問題

- ① 敷地面積が小さいこと。
 - ・土地区画整理済地区内を除くと、900 ~ 999 m² 規模が63%を占めている。これはいわゆる開発許可逃れの共同住宅建設全体の 8.6%に相当する。
- ② 建物規模が小さいこと。
- ③ 敷地形状が不整形であること。
- ④ 敷地の利用効率が低いこと。
 - ・通路、階段、擁壁等に面積がさかれる。
- ⑤ 駐車場、共同庭等の敷地内施設が不十分であること。
 - ・斜面地の造成に費用がかさむため付帯施設に金をかけない。
- ⑥ 緑の量が少なく、従前の自然の緑地ではなく人工的な植栽が

多い。

- ⑦ 従前の斜面は造成の有無にかかわらず、コンクリート等により覆われている例が多い。

(3) 対応策

ア) 立地規制に関する対応策の例

- ① 計画的開発地の周辺開発規制。
- ② 緑政行政からの斜面緑地の強力な保全策。
- ③ 市街地環境設計制度の公開空地として斜面緑地を認め良好な自然緑地を残す。

イ) 技術的基準により規制する例

- ① マンション指導要綱による規制（立地規制を含む）。
- ② 取り付け道路等の技術基準の見直しによる規制。
- ③ 宅地基準の見直しによる規制。
- ④ 開発許可対象規模の引き下げ（現行 $1,000\text{m}^2$ を 500m^2 に切り下げる）。

ウ) 開発許可対象に組み込むことにより発生する問題点

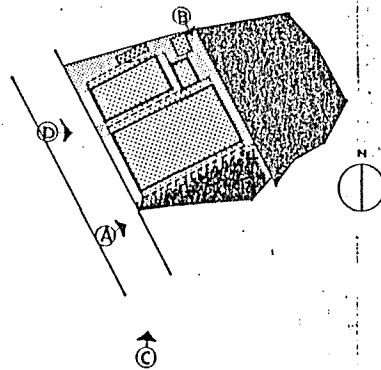
- ① 過去の斜面型共同住宅建設の事例からみて、さらに敷地面積 $1,000\text{m}^2$ 以下の小規模開発に流れる可能性が高い。
- ② 道路、宅地、公共公益施設等の計画基準からみて、これを全うするためには、さらに斜面緑地を破壊することになる可能性がある。
- ③ 不整形な敷地条件の中で、敷地内施設（住棟配置、道路、駐車場、共同施設等）の配置や土地利用への指導行政の可能性が問われる。

類型	区画整理の有無	敷地面積	造成の有無	開発方法	件数
A	無	1000㎡ 未満	有	建物部分のみ造成し 残りの斜面は放置	5

代表写真
No.13

久保田鉄工KK保土ヶ谷コーポ

配置図・機能図 1:500



造成なしに 斜面に 沿って建つ	傾斜の急な 斜面 建物部分 のみ造成	従前から平 坦面に分 割られて いた	敷地は 殆ど平 原地 敷地の周 りは斜面	土地区画 整理の周 りは直線	二棟建 アパート
-----------------------	-----------------------------	-----------------------------	----------------------------------	----------------------	-------------

機能図 凡例	
[Pattern]	建物
[Pattern]	駐車場
[Pattern]	道路・階段
[Pattern]	機械室
[Pattern]	駐輪場・物置
[Pattern]	専用庭
[Pattern]	共同庭
[Pattern]	擁壁
[Pattern]	斜面
○	撮影ポイントと方向

13

申請番号	1759	申請年月日	昭和53年3月2日
敷地の 地名地番	狩場町 292-67	用途地域	住居地域
防火地域	準防火地域	その他の区域	才三種高度地区
防火種別	防火種別	地積・地区・田区	
高さ	地上14.5m 地下 m	敷地面積	971.54 ㎡
階数	地上5階 地下 階	建築面積	285.19 ㎡
構造	鉄筋コンクリート造	延床面積	1288.24 ㎡
主要用途	共同住居	戸数	19 戸
延床率	19.7%	建ぺい率	29.4%
敷地利用	林	戸数密度	0.02戸/㎡
		容積率	132.6%
建築主	丸井産業株式会社	前面道路	8.1 ㎡

地形図 1:5000

① 敷地の西側半分は、傾斜の急な斜面としてそのまま残されており、建物の東側半分だけが造成されている。



② 斜面との境界は高い擁壁になっており完全に遮断されている。



③ 南側外観



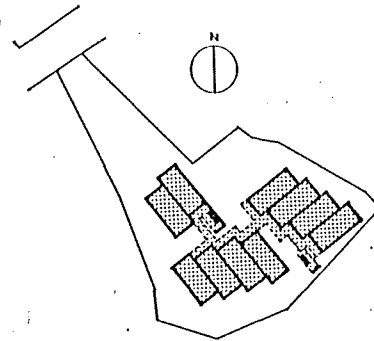
④ エントランス部分



類型	区画整理の有無	敷地面積	造成の有無	開発方法	件数
B	無	1000㎡ 未満	有	敷地全体を平坦に造成	6

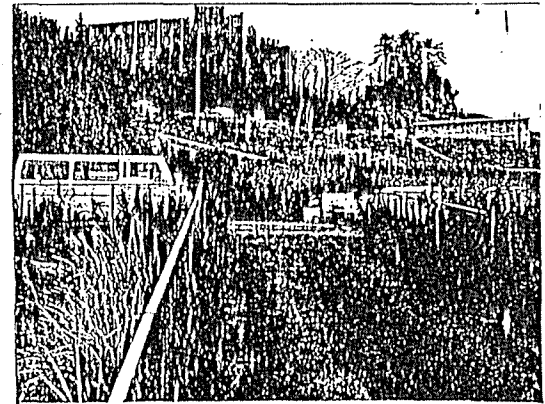
18	申請番号	918		申請年月日	昭和51年 月 日	
	地名地番	中原3丁目 201番地				
区 磯子	用途地域	種住専用地域	その他の区域			
	防火地域	指定なし地域	地域・地区・街区			
高さ 階数 構造	高さ	地上 7.05m 地下 _____ m	敷地面積	998.76 ㎡		
	階数	地上 2階 地下 _____ 階	建築面積	353.76 ㎡		
	構造	鉄骨	延床面積	638.43 ㎡		
主要用途	共同住宅	戸数	_____ 戸	建ぺい率	35.4 %	
支那土地利用	斜面	戸数密度	_____ 戸/㎡	容積率	63.9 %	
用途主	岸津春知雄子		前面道路	6.5 m		
附帯施設						
地形図 1 : 5000						

配置図・機能図 1 : 500



機能図 凡例	
	建物
	駐車場
	道路・歩道
	フェンス
	駐輪場・物置
	共用庭
	斜面
	撮影ポイントと方向

まだ建物は建っておらず
駐車場として使用している。
既に造成が行なわれた様子。



造成なし 斜面地に 沿って建つ	切削の急な 斜面 建物部分 のみ造成	従前から平 坦部分と斜 面に分か れていた	敷地は 殆ど平坦 敷地の回り は斜面	土地区画 整理済 敷地の回り は盛土	二階建 アパート
-----------------------	-----------------------------	--------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	-------------

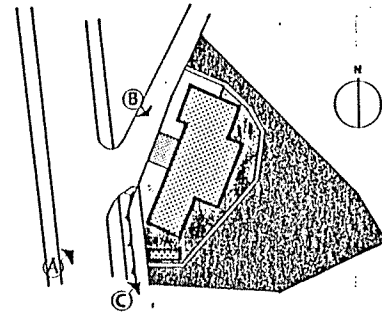
類型	区画整理の有無	敷地面積	造成の有無	開発方法	件数
C	無	1000㎡ 未滿	無	従前より平坦部分があり そこに建物を建てる	1

代表写真

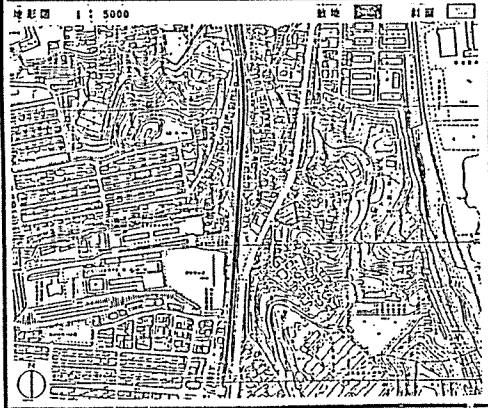
No. 19

三協グリーンハイム谷津坂

配置図・機能図 1:500

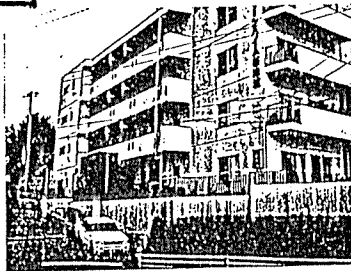


19	申請番号	1187	申請年月日	昭和54年12月6日
	所在地	富岡町 171番		
用途	住居地域	その他の区域		
区画	防火地域	準防火地域	地区・地区・副区	
高さ	地上11.7m	地下	敷地面積	985.16㎡
階数	地上4階	地下	建築面積	202.86㎡
構造	鉄筋コンクリート		延床面積	745.20㎡
主用途	共同住宅	戸数	12戸	坪単価 20.6%
その他利用	宅地、斜面	戸数比率	0.01%	坪単価 75.6%
建築主	清原 明		積算面積	12.87㎡



①

西側外観。
建物部分は完全に
造成され平坦である。



②

エントランス部分。



③

敷地の東半分は斜面がそのまま残されており建物
とは完全に遮断され入ることができない。



造成なし 斜面に 沿って建つ	傾斜の急な 斜面 建物の部分 のみ造成	従前から平 坦部分と斜 面に分かれ ていた	敷地は 殆ど平坦 敷地の西リ 住計画	土地区画 整理済 敷地の西リ 住計画	二階建 アパート
----------------------	------------------------------	--------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	-------------

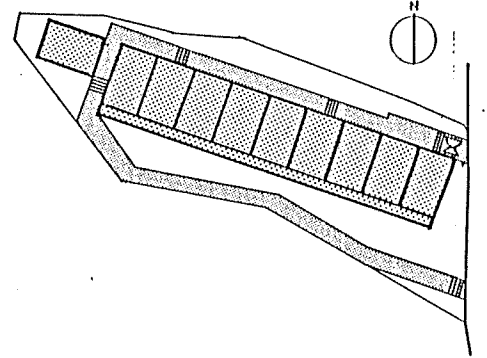
機能図	凡例
[Pattern]	建物
[Pattern]	駐車場
[Pattern]	道路・歩道
[Pattern]	緑地帯
[Pattern]	駐輪場・物置
[Pattern]	専用庭
[Pattern]	共同庭
[Pattern]	庭園
[Pattern]	斜面
[Symbol]	撮影ポイントと方向

類型	区画整理の有無	敷地面積	造成の有無	開発方法	件数
D	無	1000㎡未満	無	斜面に沿って建物を建てる	4

1	申請番号	1848		申請年月日	昭和50年 月 日	
	地名地番	北奇尾7丁目 407番地				
区 鶴見	用途地域	住居専用地域	その他の区域	第一種高度地区		
	防火地域	指定なし	地域・地区・街区	法22条指定区域		
平均高さ	地上 2.78m	地下	敷地面積	445.892 ㎡		
建築階数	地上 2 階	地下	建築面積	417.280 ㎡		
構造	鉄骨		延床面積	741.490 ㎡		
主要用途	共同住宅	戸数	10 戸	建ぺい率	44.1 %	
前期土地利用	林	戸数密度	0.01 戸/㎡	容積率	78.4 %	
建屋主	遠藤 武		前面道路	4 m		
用途種別						



配置図・機能図 1 : 500



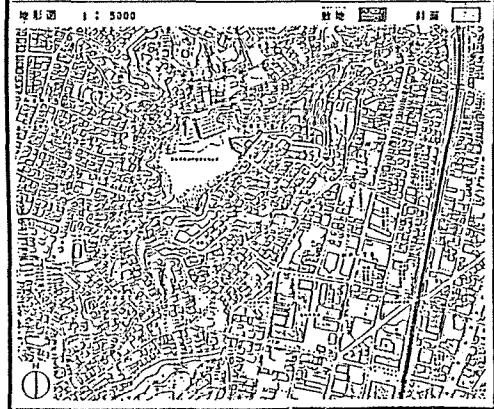
造成なし斜面地に沿って建つ	傾斜の急な斜面建物部分のみ造成	従前から平坦地部分と斜面に分かれていた	敷地は殆ど平坦敷地の回りは斜面	土地区画整理済敷地の回りは真壁	二階建てアパート
---------------	-----------------	---------------------	-----------------	-----------------	----------

機能図 凡例	
[Symbol]	建物
[Symbol]	駐車場
[Symbol]	遊路・階段
[Symbol]	植栽帯
[Symbol]	駐輪場・物置
[Symbol]	専用庭
[Symbol]	共同庭
[Symbol]	真壁
[Symbol]	斜面
[Symbol]	撮影ポイントと方向

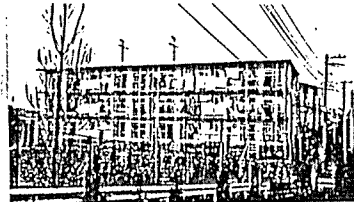
類型	区画整理の有無	敷地面積	造成の有無	開発方法	件数
E	無	1000㎡以上	無	従前より平坦部分がありそこに建物を建てる	6

代表写真
No. 8
グリーンハイツ上大岡

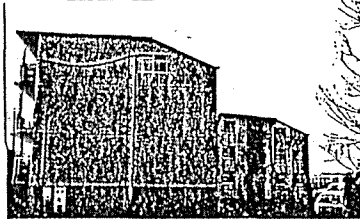
8	申請年月	9.4.5	申請年月日	昭和52年 月 日
	所在地	中里町2丁目7		
用途	住宅地	一住居専用地	その他の区域	第一種中高層地区
区画	防火地区	指定防火地区	地区・地区・地区	
高さ	地上9.589m	高さ	敷地面積	1478.03 ㎡
階数	地上3階	高さ	敷地面積	434.21 ㎡
用途	型式94.4.1	高さ	敷地面積	1178.11 ㎡
共同住宅	戸数	19	坪単価	29.4 %
新築土地利	率	0.01	坪単価	79.7 %
建設主	海辺興業	前主	坪単価	6.5 ㎡
用途				



① 敷地の西側はグラウンドになっており境界は擁壁。周囲は開発許可や宅造法で整備された高台の住宅地。



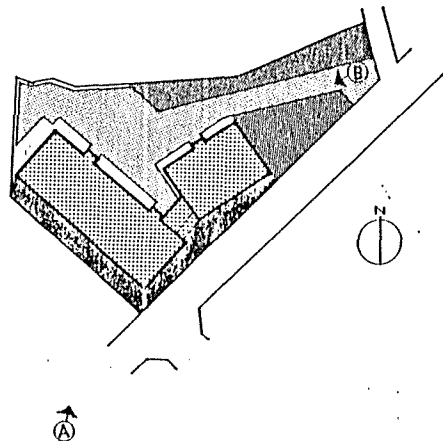
② 入口から建物まですべて舗装された広場で、駐車場として使われている。ゆるやかな斜面。



③ 敷地北側の斜面。住宅地の中に残された斜面緑地と見える。



配置図・機能図 1:500



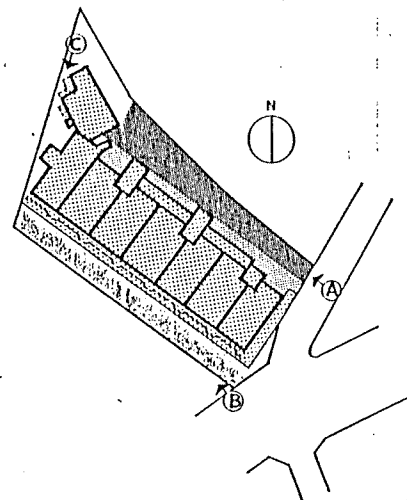
造成なし 斜面地に 沿って建つ	傾斜の急な 斜面 建物部分 のみ造成	従前から平 坦部分と斜 面に分かれ ていた	敷地は 路と平坦 敷地の回り は斜面	土地区画 整理済 敷地の回り は緑地	二階建 アパート
-----------------------	-----------------------------	--------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	-------------

機能図	凡例
[Symbol]	建物
[Symbol]	駐車場
[Symbol]	道路・階段
[Symbol]	擁壁
[Symbol]	駐輪場・物置
[Symbol]	専用庭
[Symbol]	共同庭
[Symbol]	擁壁
[Symbol]	斜面
[Symbol]	撮影ポイントと方向

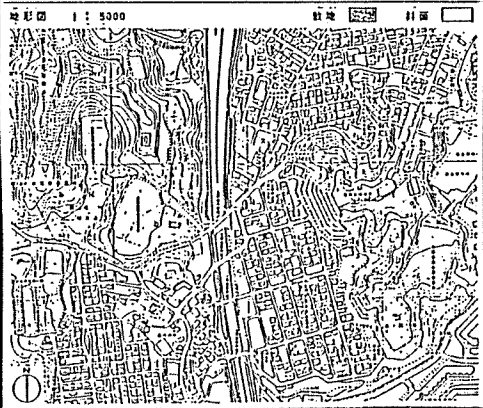
類型	区画整理の有無	敷地面積	造成の有無	開発方法	件数
F	無	1000㎡ 以上	無	斜面に沿って 建物を建てる	2

代表写真
No. 17
ベルメゾンエスペランサ
狩場台

配置図・機能図 1:500



17	申請番号	1000	申請年月日	昭和56年3月11日	
	所在地	狩場台 300番地 10	用途地域	住居地域	
区	保土44区	防火地域	地域・地区・街区		
高さ	地上14.25m 地下	m	敷地面積	1298.4159 ㎡	
階数	地上5 地下	階	延床面積	559.0027 ㎡	
構造	鉄筋コンクリート	造	延床面積	2445.5256 ㎡	
共用施設	共同住居	戸数	33 戸	坪単価	43.1 万
前面土地利用	林	戸数	0.03 戸	坪単価	189.3 万
所有者	株式会社 北原不動産		前面道路	6	



① エントランス部分、舗装されており駐車場となっている。敷地は道路から斜めに下がっており、建物は斜面に沿って建つ。



② 南側は植栽や芝生で一応整備されている。



③ 西側境界。横浜横須賀道路に面しているフェンスの上に有刺鉄線が張られている。建物は境界ぎりぎりまで建っている。




造成なし斜面地に沿って建つ	傾斜の急な斜面部分のみ造成	従前から平面に分かれていた	敷地は殆ど平坦な斜面	土地区画整理の回りは植栽	二階建て
---------------	---------------	---------------	------------	--------------	------

機能図	凡例
[Pattern]	建物
[Pattern]	駐車場
[Pattern]	道路・階段
[Pattern]	換気室
[Pattern]	駐輪場・物置
[Pattern]	専用庭
[Pattern]	共同庭
[Pattern]	植栽
[Pattern]	斜面
[Symbol]	投影ポイントと方向

類型	区画整理の有無	敷地面積	造成の有無	開発方法	件数
F	無	1000㎡以上	無	斜面に沿って建物を建てる	2

3	申請番号	1361		申請年月日	昭和55年11月11日	
	所在地	馬場7丁目 1229 他				
区 鶴見	用途地域	一種住居地域	その他の区域	※一種高層地区		
	防火地域	指定なし	地域・地区・街区			
高さ	地上9.975m	地下	m	敷地面積	14283.064 ㎡	
階数	地上3階	地下	階	建築面積	5515.17 ㎡	
構造	金鉄筋コンクリート		造	延床面積	11386.24 ㎡	
主要用途	共同住宅	戸数	127戸	建ぺい率	38.6%	
宅前土地利用	林	戸数密度	0.01 戸/㎡	容積率	79.7%	
建築主	東京殖産株式会社			前面道路	6 m	
附帯施設	大東建設株式会社					

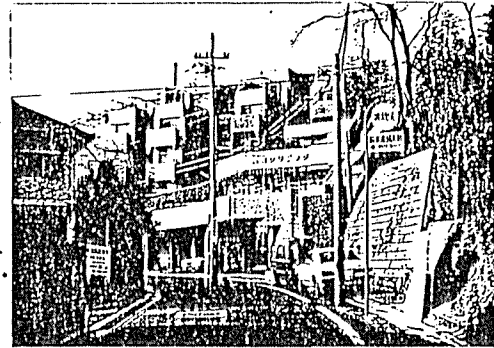
地形図 1:5000 敷地 斜面



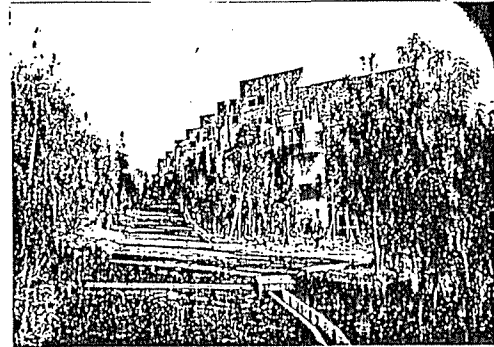
代表写真:

No.3 インペリアル菊名

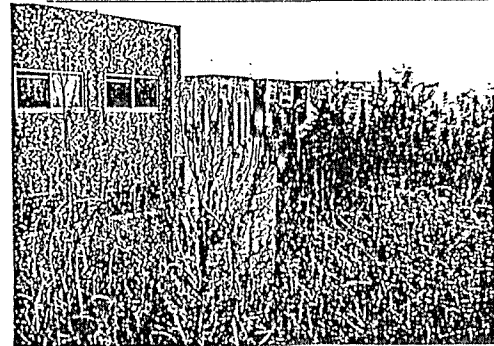
① 斜面に沿って三階建の建物が段々に建つ。道路に面している部分は、一階にエントランスホールと管理人室、機械室等があり二階に共同庭やプレイロットがあるようだがこのマンションの住人以外は入れないようになっている。



② 緊急車両の出入口。こちらもフェンスで完全に遮断されている。



③ 北側は建物以外は何ら手を入れられず残っている。1万4千平方メートルの広大な敷地である。



開発許可に伴う「未利用地」の実態に関する研究

—横浜市において—

正会員 ○ 福永 貴幸 * 同 小林 重敬 **
同 大方 潤一郎 ***

1 はじめに

横浜市では、昭和43年以降「宅地開発要綱」の制定により独自に行政指導を行ってきた。しかし、開発許可制度自体がもつ幾つかの問題点、例えば、開発行為の定義、開発許可適用規模の「スソ切り」、完了公告後の二次開発、土地利用担保等については十分な対応がなしていない。そこで、以下では、完了公告後の二次開発、土地利用担保問題に的を絞って検討を加えた。すなわち、開発許可制度においては、その完了公告後は、開発許可時点での土地利用計画（人口フレーム、土地利用等）を担保する方法がなく、都市計画にもとづく用途地域指定のみが基本的に適用される。そのため開発許可に伴う土地利用計画上の「未利用地」が、完了公告後の二次開発、公共公益用地の負担のがれに利用される等の問題点が指摘されている。そこで本論文では、「未利用地」についての実態を把握し、その問題点を検討する。但し、本論文における「未利用地」とは、開発許可に伴う土地利用計画図で「未利用地」として扱われているものとする。

2 資料及び手法

資料は、昭和45～57年度の13年間に開発許可を受けた宅地開発事業1033件の開発許可概要書および土地利用計画図を用い、その中から「未利用地」を判別し、機能分類を行い「未利用地」の量的把握を行う。また、二次開発、公共公益用地の負担のがれの可能性がある開発については、実態調査と土地所有者の変化を検討する。

3 データにおける未利用地の検討

開発許可を受けた宅地開発1033件中、土地利用計画画上「未利用地」の存在するものが439件あり、これらについて区別、未利用地面積別についてみると、表3-1より、港南区・緑区・戸塚区といった横浜市の周辺区に多くみられる。これは、宅地開発そのものが周辺区で盛んに行われていること、中でも近年、地形条件の悪い地区での開発が多くなっている傾向から、開発地区内に当初計画で「未利用地」とされる部分が多くなるためと考えられる。表3-2より、「未利用地」が比較的小規模なものが多いが、1000㎡以上のものが17%を占めていることは着目すべきことである。また、439件の「未利用地」について土地利用計画図より、「未利用地」が判別できたものが184件あった。これについて「未利用地」の機能別についてみると、表3-3より、法面・擁壁、残地、緑地、造成協力地、地主還元地等に分類でき、全体として法面・擁壁、残地といった造成上

表3-1 区別件数

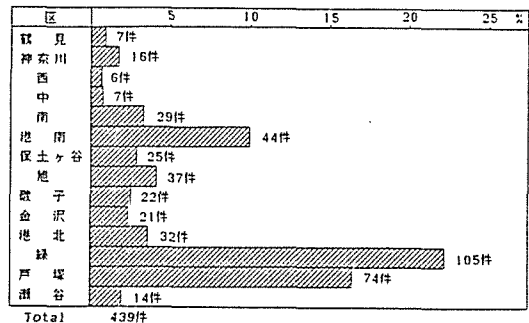
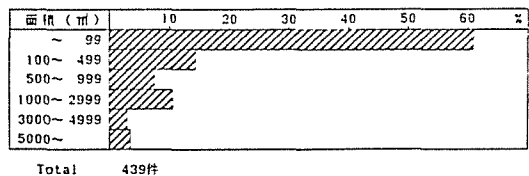


表3-2 機能別件数



のおさまりとしての機能を示しているものが多い。従って、法面・擁壁の場合、「4」で示す実例等の例外はあるが、殆どの場合、二次開発の可能性はない。しかし、表3-3に見るように残地、緑地等に分類されるものも多い。残地の場合は殆ど宅地割の中でどうにもならない部分である。また、緑地については、二次開発に伴う緑地消失問題が周辺宅地購入者から指摘されている。

表3-3 未利用地面積別件数

機能	10	20	30	40%
法面・擁壁	71件			
残地	57件			
緑地	19件			
造成協力地	7件			
地主還元地	7件			
調整地	16件			
その他	7件			
Total	184件			

4 実態調査における検討

判別できた「未利用地」184件について、規模、機能、立地の面から、二次開発、公共公益用地の負担のがれに係わって可能性のある開発35件について実態調査を行った。その結果、二次開発の可能性の高い事例が8件あった。ここで、一例として緑区たちばな台の例を示すと、図4-aの土地利用計画図で太線で囲まれた部分が「未利用地」である。現況を図4-bの住宅明細地図でみると、明らかに二次開発が行われている。そこで、土地所有者の変化を追ってみると、図4-c、表4-1より、土地所有者の変化がみられる。同様に土地所有者の変化は他7件の事例についてもみられ、二次開発の可能性を示唆している。具体的に、7件のうち2件は、いつでも利用可能な形で宅地分割がなされている。

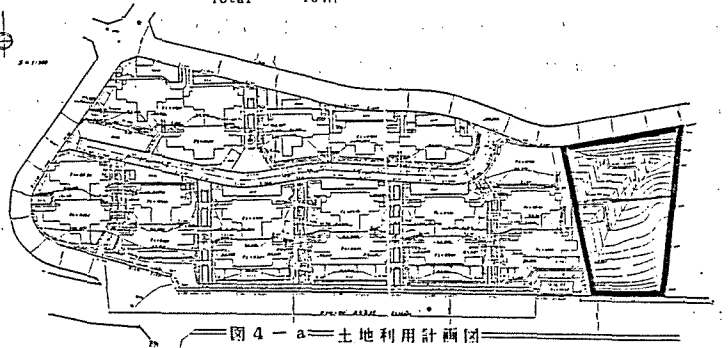


図4-a 土地利用計画図

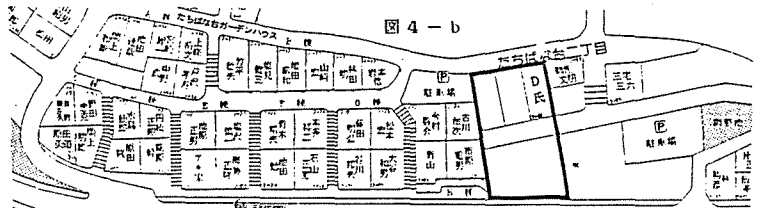


図4-b

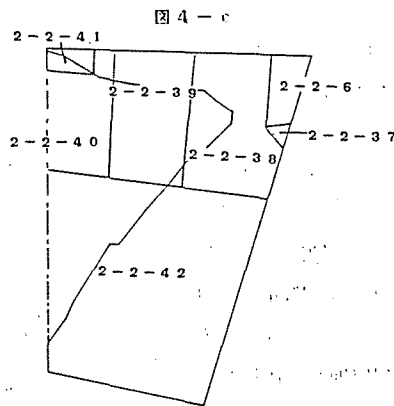


図4-c

表4-1

地番	土地所有者の変化
2-2-37	A 氏 S56.4.14 売買 ↓ B 氏
2-2-38	A 氏 S55.11.11 売買 (株) C 物産 S55.11.22 売買 ↓ D 氏
2-2-40	A 氏 S55.10.20 売買 ↓ 横浜市
2-2-41	A 氏 S56.5.6 寄附 ↓ 横浜市

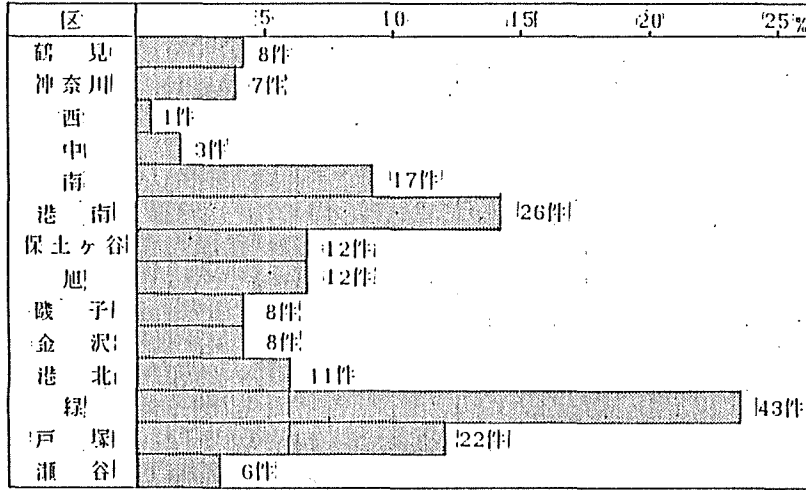
5 まとめ

以上、開発許可に伴う「未利用地」の検討より、土地利用計画上で「未利用地」が開発区域面積に含まれない点をついた負担のがれや、さらに「未利用地」を利用した二次開発が行われている事例を示してみた。これらの対応策として、(1)土地利用計画図における未利用地の表現方法の統一が考えられる。(2)開発許可時点での土地利用計画の法的担保力を賦与することがあげられる。

尚、この研究に当たっては、横浜市建築局よりの資料提供及び助言を頂き、ここに深く感謝いたします。

また、本研究は文部省科学研究費助成研究の一部をなすものでもある。

區別件数

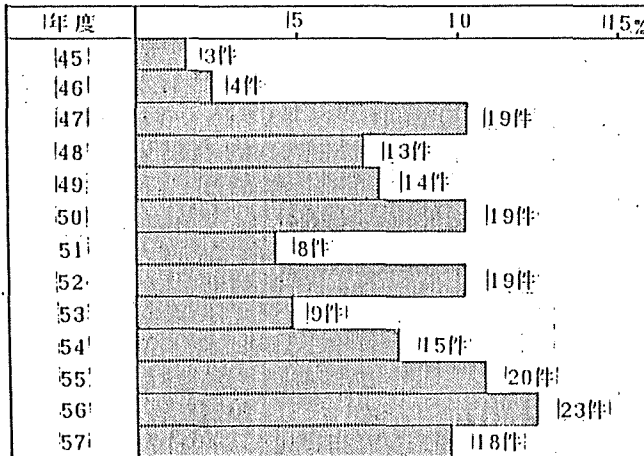


區別件数

区	件数	比率
鶴見	8	4.3%
沖奈川	7	3.8%
西	1	0.5%
中	3	1.6%
南	17	9.2%
港南	26	14.1%
保土ヶ谷	12	6.5%
旭	12	6.5%
磯子	8	4.3%
金沢	8	4.3%
港北	11	6.0%
緑	43	23.4%
戸塚	22	12.0%
瀬谷	6	3.3%
Total	184	100.0%

41

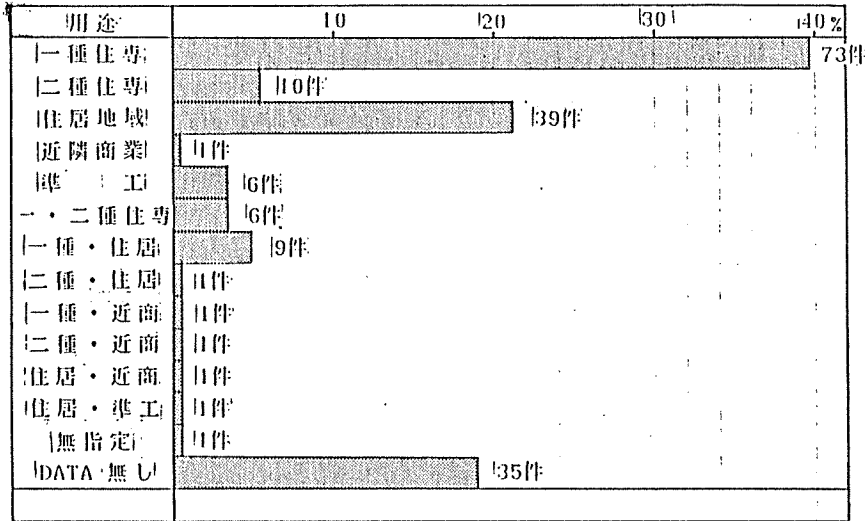
年度別件数



年度別件数

年度	件数	比率
45	3	1.6%
46	4	2.2%
47	19	10.3%
48	13	7.1%
49	14	7.6%
50	19	10.3%
51	8	4.3%
52	19	10.3%
53	9	4.9%
54	15	8.2%
55	20	10.9%
56	23	12.5%
57	18	9.8%
Total	184	100.0%

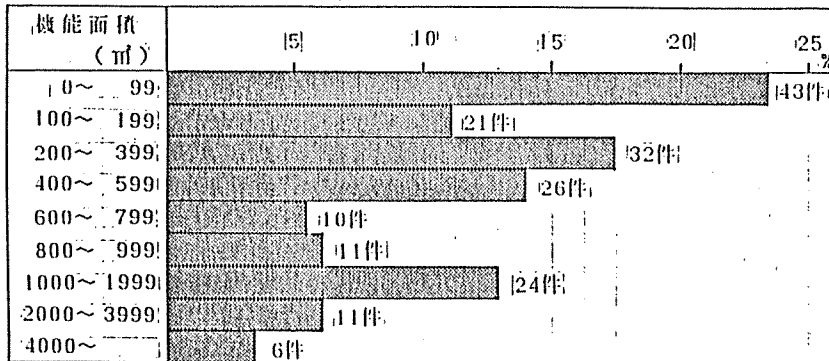
用途地域別件数



用途地域別件数

用途	件数	比率
一・二種住専	73	39.7%
二種住専	10	5.4%
住居地域	39	21.2%
近隣商業	1	0.5%
準 工	6	3.3%
一・二種住専	6	3.3%
一・種住専・住居	9	4.9%
二種住専・住居	1	0.5%
一・種・近商	1	0.5%
二種・近商	1	0.5%
住居・近商	1	0.5%
住居・準工	1	0.5%
無指定	1	0.5%
DATA 無し	35	19.0%
Total	184	100.0%

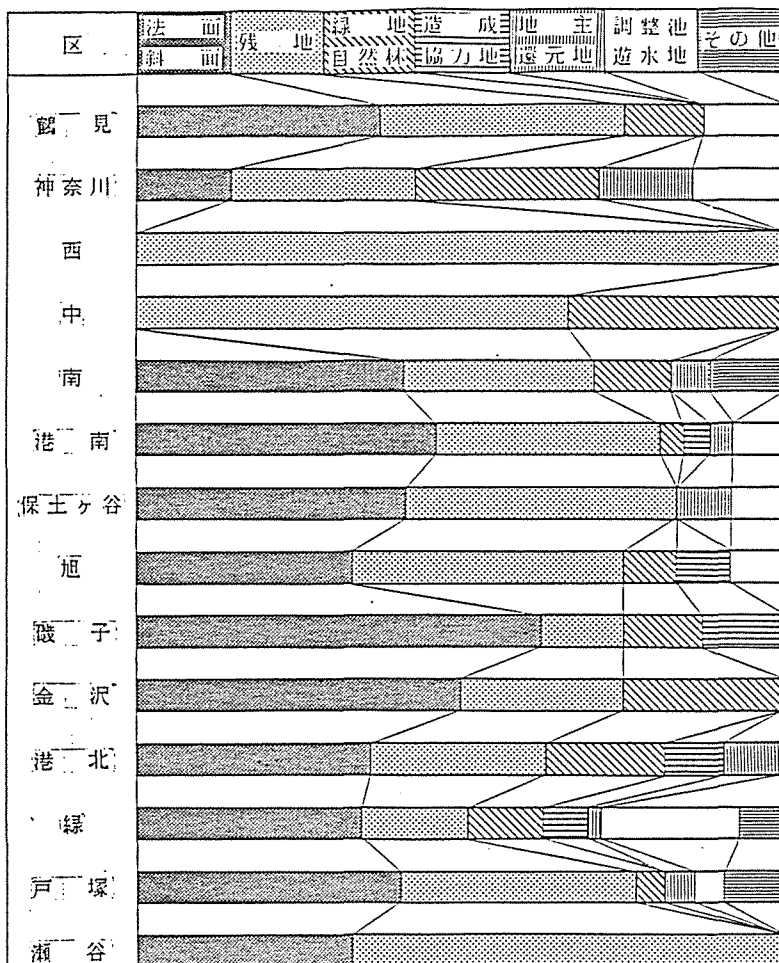
機能面積別件数



機能面積別件数

機能面積 (㎡)	件数	比率
0~99	43	23.4%
100~199	21	11.4%
200~399	32	17.4%
400~599	26	14.1%
600~799	10	5.4%
800~999	11	6.0%
1000~1999	24	13.0%
2000~3999	11	6.0%
4000~	6	3.3%
Total	184	100.0%

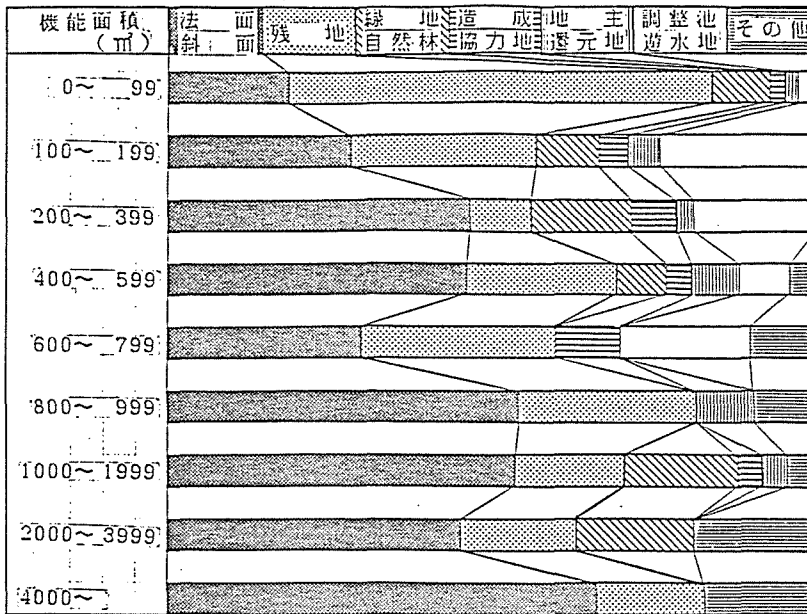
区：機能 比率



クロス集計：区／機能

区	法面 斜面	残地	緑地 自然林	造成 協力地	地主 還元地	調整池 遊水地	その他	Total	比率
鶴見	3	3	1	0	0	1	0	8	4.3%
神奈川	1	2	2	0	1	1	1	7	3.8%
西	0	1	0	0	0	0	0	1	0.5%
中	0	2	1	0	0	0	0	3	1.6%
南	7	5	2	0	1	0	2	17	9.2%
港南	12	9	1	1	1	2	0	26	14.1%
保土ヶ谷	5	5	0	0	1	1	0	12	6.5%
旭	4	5	1	1	0	1	0	12	6.5%
磯子	5	1	1	1	0	0	0	8	4.3%
金沢	4	2	2	0	0	0	0	8	4.3%
港北	4	3	2	1	1	0	0	11	6.0%
緑	15	7	5	3	1	9	3	43	23.4%
戸塚	9	8	1	0	1	1	2	22	12.0%
瀬谷	2	4	0	0	0	0	0	6	3.3%
Total	71	57	19	7	7	16	7	184	
比率	38.6%	31.0%	10.3%	3.8%	3.8%	8.7%	3.8%		

機能面積：機能 比率



クロス集計：機能面積／機能

機能面積 (㎡)	法面斜面	残地	緑地自然林	造成協力地	地主還元地	調整池遊水池	その他	Total	比率
0~ 99	8	28	4	1	1	1	0	43	23.4%
100~ 199	5	7	2	1	1	5	0	21	11.4%
200~ 399	15	3	5	2	1	6	0	32	17.4%
400~ 599	12	6	2	1	2	2	1	26	14.1%
600~ 799	3	3	0	1	0	2	1	10	5.4%
800~ 999	6	3	0	0	1	0	1	11	6.0%
1000~ 1999	13	4	4	1	1	0	1	24	13.0%
2000~ 3999	5	2	2	0	0	0	2	11	6.0%
4000~	4	1	0	0	0	0	1	6	3.3%
Total	71	57	19	7	7	16	7	184	
比率	39.6%	31.0%	10.3%	3.8%	3.8%	8.7%	3.8%		

区	年度	所在地	機能	面積(㎡)	結果
鶴見	54	獅子ヶ谷町宇原谷886外	法面	4,671	×
神奈川	54	片倉町117-1外	法面	1,110	△
南	52	永田町1335-1	法面	3,723	×
港南	50	日野町宇下根75-1	法面	379	△
保土ヶ谷	47	藤塚町235	法面	1,963	×
磯子	50	杉田町2052	法面	1,538	×
磯子	50	岡村町1359-1	法面	124	○
磯子	56	中原3丁目518-1	法面	1,182	△
磯子	55	磯子町4288-1	法面	362	△
緑	46	たまげな台2丁目2-7外	法面	1,324	○
緑	53	奈良町1658-1	法面	745	×
南	47	別所宇大久保573	残地	371	△
南	51	別所宇大久保781	残地	945	△
港南	48	下永谷宇渡戸943	残地	1,496	○
港南	55	日野町1017	残地	93	△
保土ヶ谷	49	初音ヶ丘135	残地	147	×
保土ヶ谷	52	常盤台190他	残地	2,005	×
港北	54	藤原北1丁目2345	残地	111	×
緑	49	鶴沼町宇東通440,東本郷町580	残地	695	×
緑	53	大場町584	残地	750	△
戸塚	54	舞岡町85-5	残地	734	△
戸塚	56	上鷺町宇武名252他	残地	3,712	△
鶴見	54	獅子ヶ谷町宇原谷886外	緑地	4,671	×
神奈川	47	神大寺町831-1外	緑地	1,019	×
中	53	山手町166-1	緑地	1,005	△
港北	50	日吉本町718	緑地	2,926	×
緑	47	住江戸町宇大根1788	緑地	1,084	×
港南	56	野庭81	協力地	1,694	△
緑	54	藤が丘2丁目37-6	協力地	462	△
緑	56	鶴沼町441	協力地	671	△
神奈川	48	羽沢町1200-28	還元地	930	△
南	51	六ツ川3丁目75	その他	3,653	△
緑	54	つつじが丘36-4	その他	301	△
緑	56	鶴沼町441	その他	671	△
緑	56	藤が丘31-3	その他	2,618	△
戸塚	47	上粕屋町312	その他	1,170	○
戸塚	48	上矢部町1921	その他	5,322	△

二次開発(建物変化有り)追求の選定基準について

- ・機能面積が二次開発可能な広さを有する
- ・機能形態が整っており、二次開発が可能である
- ・接道条件が良好である

以上、三つを基準にして土地利用計画図より、37件をピックアップした。

現段階では、上記の通りで

- ：二次開発されているもの 4件
- △：再チェックのもの 20件
- ×：土地利用計画図通りのもの 13件

となっている。

今後、二次開発されているものについては、土地所有者の変化を進んでいく。

第3章 「市民の森」制度

80. 身近な緑地を守るための「市民の森」方式に関する研究

—— 総合的緑地保存活用システムの確立をめざして ——

On "Citizens Forest" System and Protection of Green Open Space in Built-up Area

— To Create a New Comprehensive System to Protect Green Open Space —

○座間美和^{*}・小林重敬^{**}・薮 健夫^{***}

Yoshikazu Zama, Shigenori Kobayashi and Takeo Shitomi

To cope with the scarcity of greenery in built-up areas and to protect green open spaces, some local governments in metropolitan area put "CITIZENS' FOREST" system into practice. It is the system that an agreement to protect forests for a fixed period of time is made between local government and the forest owner. This paper examines "CITIZENS' FOREST" system by methods of investigations to local governments and questionnaires to users and the owners of forests, and evaluates the role of its system to protect green open spaces.

1. はじめに

本研究は、樹林地を中心とする身近な緑地の保存と活用についての制度に関する研究である。これまでの緑地と制度に関する研究の中心は、都市公園を中心とする施設緑地あるいは地域制緑地の既存制度を対象とする研究、もしくは宅地開発や用途地域制などの都市計画関連制度との関係でみる緑地研究である。本論文は「市民の森」方式という、既存制度の枠組みから外れた制度による緑地の保存と活用についての研究である。「市民の森」方式に類似した保存樹林制度については若干の研究があり、また「市民の森」方式については個々の自治体の制度紹介を狙いとした文献はある。しかし、「市民の森」方式について、方式を採用している自治体を網羅したまとまった研究はこれまでなかった。「市民の森」方式とは、自治体が市街地の身近な緑地の土地所有者と契約を結び、借地あるいは助成により土地を公開してもらい、市民の利用に供するとともに、緑地を保存していこうとする制度である。今日、身近な緑地は市街地において環境保存的機能をはたし、その機能は、市街地の過密化現象とともに益々貴重になっている。身近な緑地の詳細な機能や、その存在の意義については既にまとまった研究があり、また本研究の主なテーマでもないので省略する。本論文の調査研究方法は以下のとおりである。

(1) 「市民の森」方式の先駆的自治体である横浜市を対象に、主な「市民の森」利用者である周辺居住者と土地所有者にアンケートを実施している。(2) 「市

民の森」方式は、近年では首都圏を中心に8自治体に採用されている。それら自治体を対象にヒアリング調査を行い制度成立の経緯、仕組み、課題などをまとめている。(3) 「市民の森」方式を、緑地保存ならびに活用手法全体の中に位置づけ、「市民の森」方式が持つ特色を明確にしている。

2. 横浜市の「市民の森」方式に関するアンケート結果

「市民の森」方式を我国で初めて採用した横浜市では制度創設以来10年余を経過し、保存契約更新期を迎えた「市民の森」も多く、「市民の森」方式特有の問題点も指摘され始めている。そこで以下では、①「市民の森」の中心的利用者である周辺居住者へのアンケート、②「市民の森」の土地所有者へのアンケートを行ない、③それらの結果考察と自治体等へのヒアリング結果を併せて、横浜市の「市民の森」の持つ現時点での問題点を整理検討する。

(1) 周辺居住者へのアンケート結果

調査対象として、16ヶ所の「市民の森」のうち、市街化区域内(④称名寺 9.8 ha, ⑤小机城趾 4.8 ha)市街化調整区域内(⑥三保 2.87 ha, ⑦瀬上 3.41 ha)の4「市民の森」を、位置、規模、設立年次等で選定し、その周辺居住者(「市民の森」隣接住宅団地、及び近隣旧集落を含む市街地等の居住者)を対象に、各々300世帯を無作為に抽出し、個別配布、郵送回収方式で調査した。回収率は各地区で大差なく、4地区の総平均回収率は68.8%である。(④、⑤は昭和58

* 正会員 神奈川県県央地区行政センター建築部(Kanagawa Pref.)

** 正会員 横浜国立大学工学部建築学科(Yokohama Nat.U.)

*** 正会員 神奈川県都市部都市政策課(Kanagawa Pref.)

年 12 月, ⊙, ⊖ は 59 年 10 月調査)

周辺居住者の「市民の森」制度の理解度をみると(図-1), 図-10 に示されている横浜市「市民の森」制度特有の, 土地は土地所有者が所有したまま, 市が使用貸借して, 市民の利用に供し, 管理は土地所有者が中心の地域住民団体が行っているという方式を理解している者は少ない。土地所有関係, 管理について共に正確に理解している者(凡例○)の比率は非常に低く, 管理は土地所有者, あるいは住民が行っていると答えた者(凡例○△)を含めても低い。土地所有関係については「市の所有地」とする者が多く, また管理についても「市がやっている」と考えている者が多く, 特に後者では地区毎に 60~80% の比率を占めている。三保地区で制度の理解度が高いのは, 昭和 58 年の契約更新時に, 幾つかの問題が発生しマスコミに取り上げられたためである。

「市民の森」利用経験と制度の理解度の関係を見ると(図-2), 相関のない地区(称名寺, 三保)と相関のある地区(小机城趾, 瀬上)に分かれる。三保は前述の理由によるし, 称名寺は寺の境内と連続的な裏山であることに起因していると考えられる。次に利用頻度と制度の理解度の関係を見ると(図-3), 利用頻度が高ければ高い程, 制度の理解度が高いことがわかる。(図-2, 3 で理解しているとは, 図-1 の凡例の○と△を示す。)また周辺居住者へ「市民の森」の今後のあり方について尋ねた結果(複数回答)と制度の理解度の関係を見ると(図-4), 「市民の手で管理をやるべきだ」と答えた者の中に制度を理解している者が多いことは確かであるが, 全体で見ると「市がやるべきだ」という意見が多く, 制度を理解している者と理解していない者の差がなく, 管理問題の難しさを浮彫りにしている。

(2) 土地所有者へのアンケート結果

調査対象として, 土地所有者の 10 人以上いる 4 地区(三保を除く瀬上等 4 地区)を選び, 合計 102 名に, 配布回収ともに郵送方式でアンケートした。回収率は 39.2 % である。(昭和 59 年 10 月調査)

「市民の森」の契約をしたことに伴うプラス, マイナス面の意見をみると(図-5), 図の上半分のプラス面が相対的に強調されている。アンケートに積極的に回答をよこした土地所有者であるというかたよりはあるものの, 「市民の森」の評価の一端を示すものであろう。プラス面で最も高い評価を与えられているの

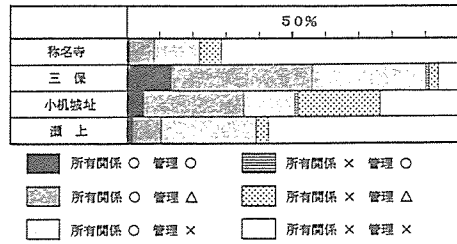


図-1 周辺居住者の制度の理解度

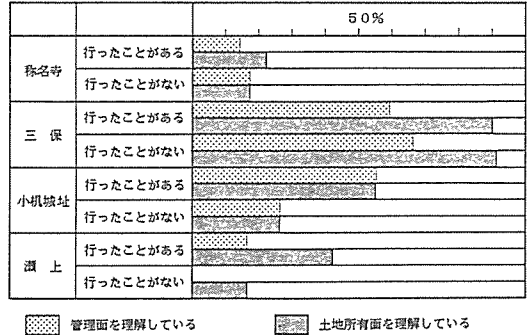


図-2 周辺居住者の市民の森の利用の有無と制度の理解度

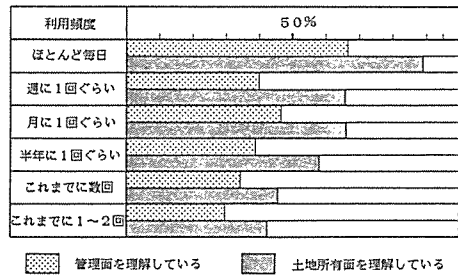


図-3 周辺居住者の利用頻度と制度の理解度

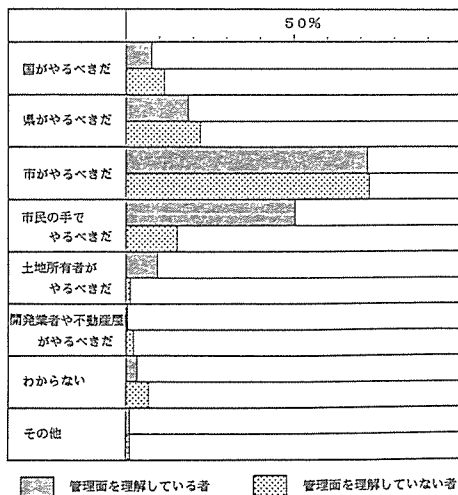


図-4 周辺居住者の管理面の理解別管理のあり方の意見

が森の管理の項目であり、マイナス面で最も問題視されているのが奨励金の課税対象化の問題である。

「市民の森」の契約、契約更新、相続という3つの節目における土地所有者の意識をみると(図-6~8)、契約をしたきっかけは「市の働きかけ」によるものが圧倒的に多く、「自分から積極的に」という比率は少ない。また契約更新にあたっては「そのまま更新したい」という比率は50%に満たず、「条件付きで更新したい」という比率が25%を占めている。条件付き更新の条件とは契約期間変更(5人)、奨励金増額(4人)である。将来相続が発生した場合、「そのまま相続する」意向のものが50%近くいるが、「土地を全部市に買上げ」希望するものも20%近くいる。

(3) 横浜市「市民の森」制度の課題

「市民の森」土地所有者は、「将来「市民の森」を守り育てるために何をなすべきか」の問に対する答えとして、「税金面で奨励金を課税対象外とする」(19人)、「相続税負担を軽くする」(19人)と答える者が多く、次に「利用者に関して制度の周知」(18人)、利用者のマナー改善(16人)が多い(37名の複数回答結果)(図-9)。(1),(2)および上の結果から、今日の横浜市「市民の森」制度の課題の第一は、税金問題である。具体的には ①昭和58年以降東京国税庁が奨励金を雑所得として課税を始めたことに伴う負担問題であり、②相続が1回発生すると、財産の3分の1が無くなると言われている相続税負担問題である。課題の第2は管理問題である。①利用者のマナー問題であり、「市民の森」利用マナーの悪さと、周辺農地を荒すことがその中味であり、その背景には、利用者の「市民の森」制度への理解不足があると言われている。②土地所有者が「市民の森」制度のプラス面の第1として挙げている地域団体(愛護会)による管理が、その主な構成員である土地所有者の高齢化により、早晩困難になりかねないことである。課題の第3は開発問題である。地価の高騰化に伴う開発志向であり、調整区域内での開発規制緩和等の動向である。

3. 「市民の森」方式を持つ自治体へのヒアリング調査

「市民の森」方式は、近年では首都圏を中心に幾つかの自治体においても採用されている。そこで昭和59年6月時点で「市民の森」方式を採用している8自治体に対して、制度成立の経緯、仕組み、適用実績、課題などについてヒアリング調査し(表-1)、各市の制

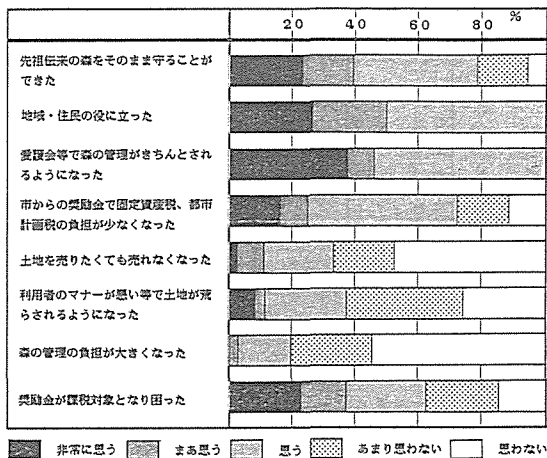


図-5 土地所有者の市民の森契約への評価

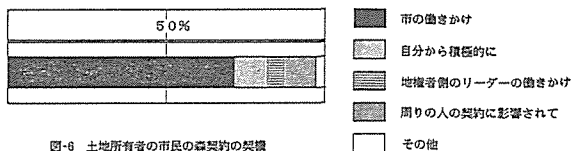


図-6 土地所有者の市民の森契約の契機



図-7 土地所有者の契約更新時の希望

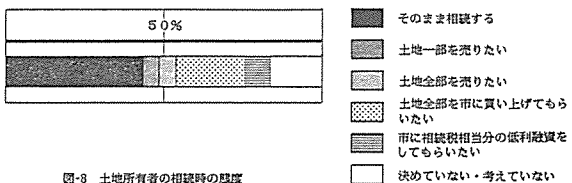


図-8 土地所有者の相続時の態度

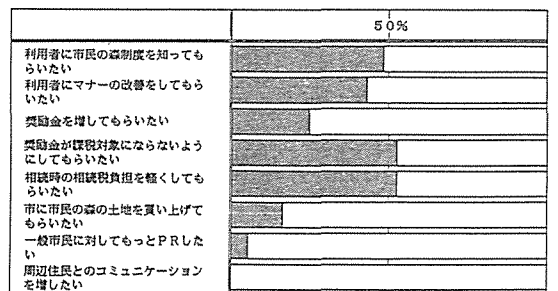


図-9 土地所有者の市民の森制度等改善の希望

度の比較検討を行った。

(1) ヒアリング調査結果

(i) 「市民の森」方式の成立の経緯

制度が成立した直接的動機は各市の事情により様々であるが、背景としては、急速な都市化に伴う自然環境の喪失、公園の整備難、緑地確保要請の高まり、既存制度による対応の限界などがあげられる。昭和40

表-1 「市民の森」方式ヒアリング調査結果（昭和59年6月調査） 注(1)

	千葉市	市原市	八千代市	流山市	所沢市	練馬区	大和市	横浜市
制度の名称	千葉市市民の森設置事業	憩の森	市民の森、子供の森整備事業	「市民の森」事業（仮称）東深井古墳の森	市民の森設置事業	憩の森設置事業	城山史跡公園（泉の森）用地指定事業	市民の森設置事業
設立年度	47年	54年	51年	55年	55年	50年	58年	46年
根拠とする条例・要綱	千葉市市民の森設置事業実施要綱	市原市憩の森設置要綱	条例、要綱なし	流山市「市民の森」事業実施要綱	所沢市市民の森設置要綱	みどりを保護し回復する条例	大和市城山史跡公園（泉の森）用地指定要綱	緑の環境をつくり育てる条件
目的	自然環境の保全市民に憩の場を提供	樹林保全、育成に努めることにより、緑化を推進し、市民福祉の増進を図る	市街地の緑を保全しながら市民の憩の場として整備	郷土の自然を保全し緑豊かなやすらぎの場として市民の利用に供する	市内の緑を守り育て、市民にやすらぎの場を提供し緑地の高度利用を図る。	保護樹林のうち一定規模以上の森を市民の利用に供する	自然環境を保全し良好な都市環境を維持向上させる	民有緑地の保存市民の憩の場の提供
対象とする緑地の規模	当初3ha→1ha	3ha	特になし	1ha	2ha	0.25ha	実施計画で定めた区域の規模	5ha
契約の種類	使用貸借	使用貸借	使用貸借	賃貸借	使用貸借	使用貸借	賃貸借	使用貸借
契約の期間	当初10年→5年	10年	10年	5年その後1年更新	5年	5年	7年	10年
管理主体	自治会、老人クラブなど	土地所有者	市	市	地域団体	区	市	地権者中心の地域団体
助成金等	奨励金10円/㎡	奨励金7円/㎡+固定税還付	固定税免除	賃借料84円/㎡	奨励金30円/㎡	固定税免除	賃借料120円/㎡	奨励金15円/㎡
実績	9ヶ所 27.5ha	1ヶ所 3ha	4ヶ所 10ha	1ヶ所 1.3ha	1ヶ所 4.3ha	19ヶ所 6.4ha	2ヶ所 4.9ha	16ヶ所266.5ha
用地の買上げ	検討中	なし	なし	なし	なし	5ヶ所 0.6ha	なし	4ヶ所 4.2ha
制度、事業の問題点	<ul style="list-style-type: none"> 相続時に指定解除することあり 枝柱木の処理 草刈、日照 	<ul style="list-style-type: none"> 害虫駆除 落葉の処理 	<ul style="list-style-type: none"> 利用者のマナー 	<ul style="list-style-type: none"> 現在なし 	<ul style="list-style-type: none"> 現在は買取り要求に対処できない ゴミの投棄 駐車場対策 	<ul style="list-style-type: none"> 買取り資金難（基金の不足） 落葉、日照、風乾、害虫 	<ul style="list-style-type: none"> 相続時の問題 指定区域内にバイパス計画がある 	<ul style="list-style-type: none"> 相続時の問題 風乾木、日照問題 利用者のマナー
人口	77.2万人	2.34万人	14.1万人	11.8万人	26.2万人	56.5万人	17.3万人	290.4万人
公園緑地の水準	4.7㎡/人	5.4㎡/人	2.9㎡/人	3.4㎡/人	2.7㎡/人	1.7㎡/人	2.6㎡/人	1.9㎡/人

年代以降の首都圏、特に東京圏と言われる1都3県では急激な都市化に伴い、市街地及びその周辺部の多くの緑が失われ、公園整備の立ち遅れも深刻となった。このため自治体は既存制度だけでは財源的制約や制度自体の限界のために、必ずしも有効に公園やオープンスペースを確保できず、独自に様々な工夫をこらしてゆく中で「市民の森」方式を生み出したのである。

(ii) 「市民の森」方式の対象緑地

市街化区域あるいはその周辺の樹林地が「市民の森」の対象緑地である。千葉市、大和市、横浜市では調整区域内の樹林地も対象とするが、実績をみるといずれも市街地に近接したものである。また千葉市、八千代市、練馬区では、既に「保存樹林制度」で指定されたものの中で、ある程度まとまりがあり、良好なものを対象としている。この「保存樹林」とは、自治体が土地所有者と協定を結んで助成金を支払い、樹林地の保存に努めてもらうものであるが、保存した樹林地を市民が利用することは目的としておらず、この点で「市民の森」とは異なる。対象樹林地の規模からみると、大半の都市が1～3haを最低限度としており、横浜市の5haに

比較して小規模なものを含めている。

(iii) 緑地の維持、管理

「市民の森」方式は、緑地の保存を基調としているため、市民の利用に供しているとは言え、従来の公園とは異なる性格を持っている。施設整備の状況は緑地の規模、状態、立地条件などにより、散策路、ベンチ程度にとどめたものから、広場、便所、アスレチックなどを設けたものまでであるが、いずれも緑地の保存が考慮されている。また緑地の管理は、自治体で行っているところもあるが、横浜市、千葉市、所沢市では地元自治会や老人クラブなど地域団体が主体となって管理している。

(iv) 緑地の担保方法

「市民の森」方式の特色のひとつは、借地によって、公的土地利用を進め、土地の買取りで生ずる財政的負担を回避していることである。借地方式にも賃貸借方式と使用貸借方式があるが、前者は流山市と大和市だけであり、他は使用貸借方式である。使用貸借は無償による契約なので法的拘束力は乏しい。一方賃貸借は賃貸料を支払っての契約であり、拘束力の強さゆえに

土地所有者から敬遠される傾向にある。助成金等を見ると、使用貸借方式のうち市が緑地を管理する場合は課税の免除のみであり（八千代市）、練馬区では「保存樹林」と重複指定されているため「保存樹林」の助成金も交付されている。使用貸借方式でも土地所有者あるいは地域団体に管理が任されている場合は、管理委託費あるいは奨励金として助成されている。賃貸借方式では賃借料が使用貸借の助成費に比べて割高となっている。流山市、大和市では将来借地の都市公園またはそれに準じたものにするを前提とし、担保性を高める目的から賃貸借方式をとっているものと思われる。また昭和40年代に制度のできた横浜市、千葉市では相続税捻出等を理由に解約された事例があり、相続時の問題は各市とも指摘している。緑地の買取りは練馬区と横浜市で行っており、さらに千葉市が検討中であるが、買取り請求を制度化しているのは練馬区だけである。

(2) 「市民の森」方式と緑地保存活用システム

「市民の森」方式をもつ各市の緑地保存活用システムを分類すると図-10のようになる。まずO-B型は横浜市の制度に代表される「市民の森」方式の基本型で、緑地を所有者から使用貸借あるいは賃貸借で公開してもらい、市民に自然との親しみの場を提供するとともに、緑地を保存していこうというものである。

O-A-B型は保存樹林制度と「市民の森」方式が連動しているもので、まず緑地を「保存樹林」として指定し、この中でまとまりがあり良好なものを「市民の森」としている。「保存樹林」の段階では緑地は保存されるだけで市民は利用できないが、「市民の森」に指定することにより、市民に緑地を開放し、助成金等も増額され、担保力を高めている。千葉市の場合、面積300㎡以上の樹林地を対象に、まず樹林の保存協定を結び、次にその中で面積1ha以上の良好な樹林地を「市民の森」として指定している。奨励金は「保存樹林」で1㎡当り5円であるが、「市民の森」になると1㎡当り10円となる。

O-A-B-C型は練馬区のシステムである。樹林地に「保存樹林」指定をかけ、必要に応じて「市民の森」を指定するところまではO-A-B型と同様であるが、さらに土地所有者には条例により買取り請求権が与えられ、その財源は緑化基金によって担保されている。また、指定および契約の解除には、市民代表が半数を占める緑化委員会の意見を聞かなければなら

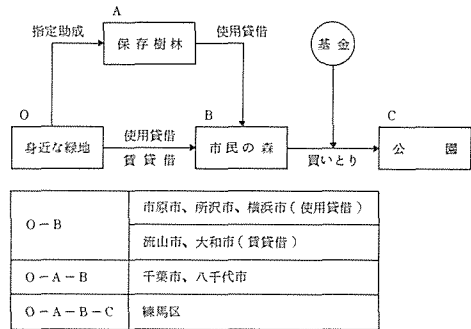


図-10 緑地保存活用システム

ないことになっている。他市の制度に比べて諸制度のシステム化が最も進んでいると言うことができる。

4. 「市民の森」方式の評価と今後の課題

(1) 「市民の森」方式の特色

(i) 緑地保存活用制度の中での位置づけ

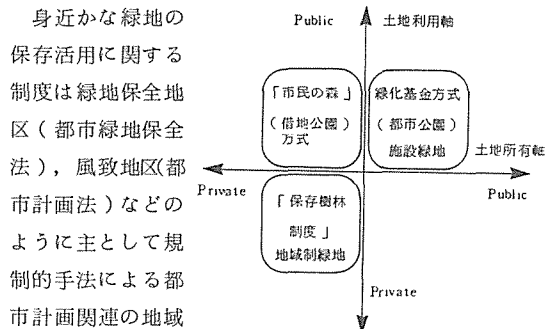


図-11 緑地保存活用制度の類型

や都市緑地（都市計画法、都市公園法）などの都市計画関連の施設緑地、また自治体の独自条例などに基づく主として助成手法による「保存樹林」「市民の森」方式などがある。これらの緑地制度を土地の所有と利用という視点でとらえると、図-11のような類型化が可能であり、「市民の森」方式は、借地方式による地域制緑地と施設緑地の中間的な制度として位置づけられる。

(ii) 緑地の保存と活用を総合化した制度である。

「市民の森」方式の担当行政部門は、公園行政部門が主流を占めているが、横浜市緑政局のように農林行政部門の影響下にある所や、所沢市のように環境行政部門が担当している所もある。環境行政では緑地の保護が主目的と言えるが、公園行政、農林行政では、公園の整備不足を補うための代替の利用という視点や緑地の経済的価値を高めるための利用という視点を合わせ持っている。「市民の森」方式は、これらの緑地の保存と活用という2つの視点を総合化した制度であると言える。

Ⅲ 自治体、市民、土地所有者の3つの主体による総合管理システムの可能性を持つ制度である。

「市民の森」方式は、現在、自治体主導の制度であるが、維持管理面を土地所有者や市民による管理組織が行うものもあり、練馬区のように区民運動を背景として区民を含む「緑化委員会」がつけられ、地区指定などについて、区長の諮問に答申するなどの活動を行っている所もある。管理は難しい問題を持っていることは確かであるが、一方で練馬区のような制度を発展させるならば、「市民の森」方式は、自治体、市民、土地所有者の三者による緑地の総合的管理システムとして発展する可能性も持っていると言える。

(2) 「市民の森」方式の評価

(i) 緑地制度の運用の中で、「市民の森」方式を介在させることの効果

身近な緑地に「市民の森」方式を適用することにより、地価の高い大都市圏の中で貴重な緑地を保持してきたことは、厳しい財政事情の中で生み出された自治体の大きな知恵であり、その政策的効果は大きい。しかも練馬区でとっている「保存樹林」→「市民の森」→緑の基金制度による買い上げ、という緑地制度の一連の総合的運用は、地価の高い大都市圏で、貴重な緑地を保全していく上で、きわめて効果的なシステムである。

(ii) 市民の緑地需要の増大に対応する制度である。

最近の身近な緑地の保全運動の高まりに代表されるように、市民の緑地に対する需要は増大している。利用の中身は、自然観察、散歩、ハイキングなどであるが、緑地が存在することによる景観の価値や環境的価値も重要である。「市民の森」は、これらの市民の多様な緑地需要に対応する制度と言える。

(iii) 公園緑地を補完する制度である。

公園緑地水準の低い横浜市(1.9㎡/人)八千代市(2.9㎡/人)などの自治体では、「市民の森」の実績が水準の44%、31%に相当しており、住宅地に近接して指定されている「市民の森」は、公園緑地を補完するものとして位置づけられる。

(3) 「市民の森」方式の今後の課題

— まとめてかえて —

(i) 周辺居住者の制度への理解を深めること

周辺居住者へのアンケート結果でみられるように、「市民の森」の制度内容について正確に知っている人が少ないことが問題である。「市民の森」方式の発展

にとって市民の理解と参加は不可欠であり、今後理解を深めるための一層の努力が必要である。

(ii) 土地所有者の意向と今後の課題

土地所有者へのアンケート結果でみられたように、土地所有者の意向はかなり好意的であるが、契約更新に対して、契約期間の変更や奨励金の増額などの条件つき更新を希望する人も25%いる。横浜市「三保市民の森」や千葉市「園生市民の森」のように契約更新時に一部解除という形で面積が減少した事例もあり、土地所有者が資金需要を生じて土地を処分する必要が出たときなどに、たしかに一部買い上げの実績はあるものの、一層機敏に対応するしくみが必要であろう。

(iii) 税制上の課題

先に述べた助成金への所得税控除がない問題の他に、「市民の森」方式最大のネックは、相続時への対応の問題である。相続に伴う土地所有者の意向の変化や相続税支払いのための土地処分などが問題となる。相続税問題に関しては、現行農地相続と同様に、納税猶予制度の検討など、抜本的な税制措置の見直しが必要であろう。

(iv) 制度の総合的運用をさらに進めること

「市民の森」方式を介した緑地制度の総合的運用がみられたが、今後は、規制→助成→買い上げ、という一連の総合緑地保存活用システムを発展させるとともに、緑の基金制度もこのシステムの中で多様な位置づけを行うべきである。

(v) 市民参加の拡充

練馬区の緑化委員会などの試みもあるが、全般的には、まだ自治体主導の制度にとどまっており、今後は地区指定、維持管理、買い上げなどに市民が積極的に参加できるようなシステムづくりが必要である。

なお、この研究は昭和59年度トヨタ財団研究助成を受けた「市民の森研究会」(代表太田重良、共同研究者石塚賢治、折口清信、金井桂一、川島孝之、小林重敬、佐々木雅子、座間美和、藪健夫、曾我浩、土佐一雄、中沢一夫、松元正人、水田秀子、渡辺美彦)が行った調査研究を、筆者3名の責任においてとりまとめたものである。

注(1) 八千代市、流山市、大和市は「市民の森」の面積を公園緑地面積として参入している。

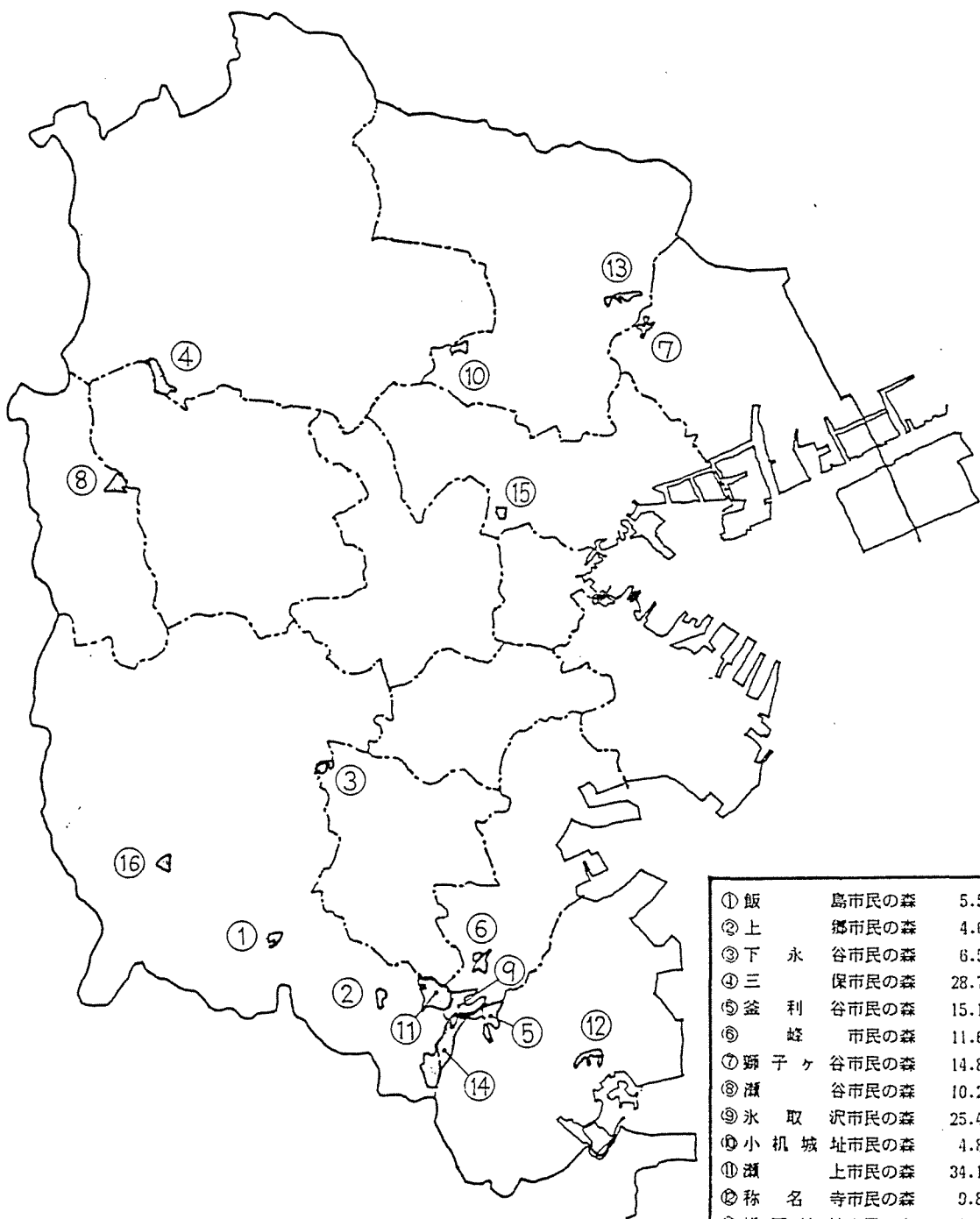
参考文献 1) 高橋理喜男(1973)都市環境保全のための都市林の評価に関する考察 都市計画76号

横浜市の「市民の森」方式に関する

アンケート結果

- 1 アンケート対象
市民の森の概要
- 2 周辺居住者への
アンケート結果
- 3 土地利用者への
アンケート結果

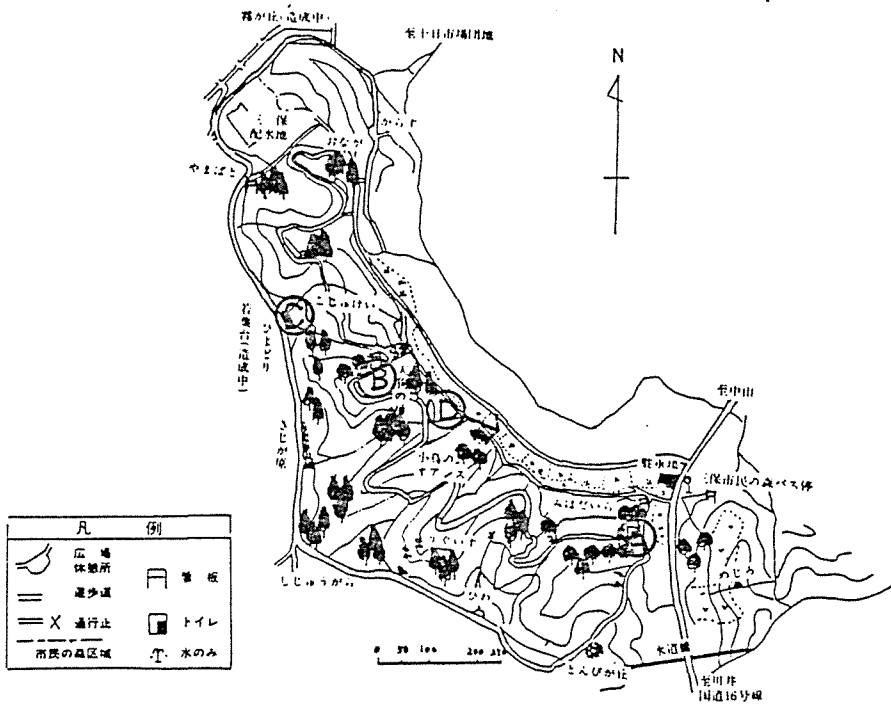
「市民の森」位置図



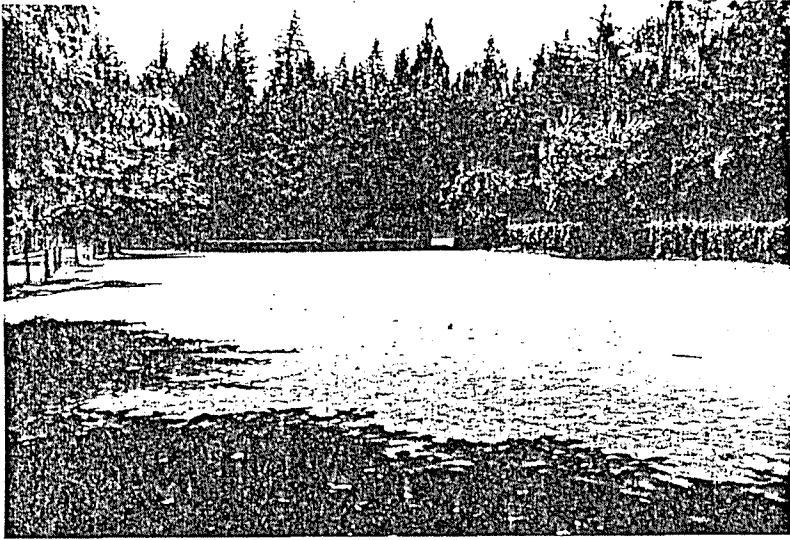
①	飯島市民の森	5.5ha
②	上郷市民の森	4.6ha
③	下永谷市民の森	6.5ha
④	三保市民の森	28.7ha
⑤	釜利谷市民の森	15.1ha
⑥	峰市民の森	11.6ha
⑦	獅子ヶ谷市民の森	14.8ha
⑧	瀬谷市民の森	10.2ha
⑨	水取沢市民の森	25.4ha
⑩	小机城址市民の森	4.8ha
⑪	瀬上市民の森	34.1ha
⑫	称名寺市民の森	9.8ha
⑬	熊野神社市民の森	4.4ha
⑭	金沢市民の森	82.5ha
⑮	豊頭寺市民の森	2.3ha
⑯	まさかりが淵市民の森	6.2ha
計		16ヶ所 266.5ha

三 保 市民の森

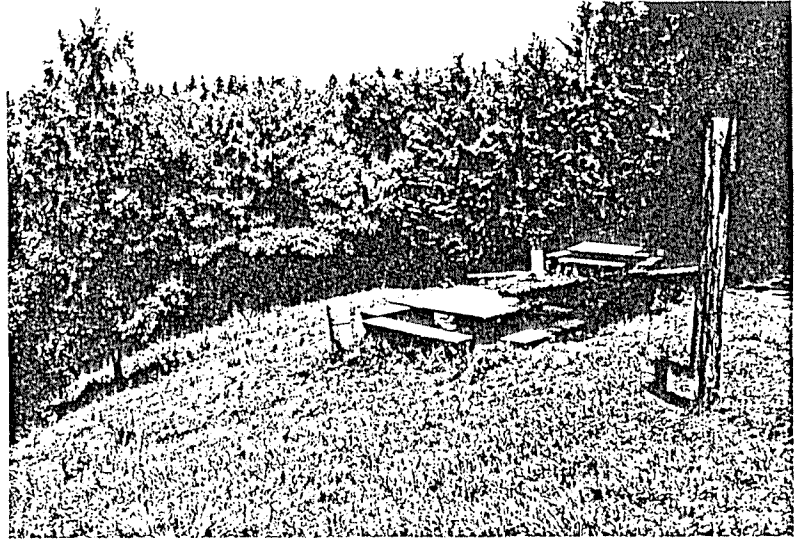
所在地	緑区三保町	面積	28.7 ha
地域・地区	市街化調整区域	指定年月日	昭和 46年 2月 29日
土地提供者	17名	樹木	杉、ヒノキ、カシ、サワラ
交通	中山駅から神奈中バス鷺間行又は川井橋経由積決駅西口行で三保市民の森下車	施設	かなり広い広場2ヶ所と休憩所が10ヶ所ある。トイレ、水飲み場は2ヶ所ある。森内をほぼ等密線にそって道と尾根上の道と谷俣りの道がある。16の市民の森の中で唯一、駐車場がある。地図が多岐あり便利



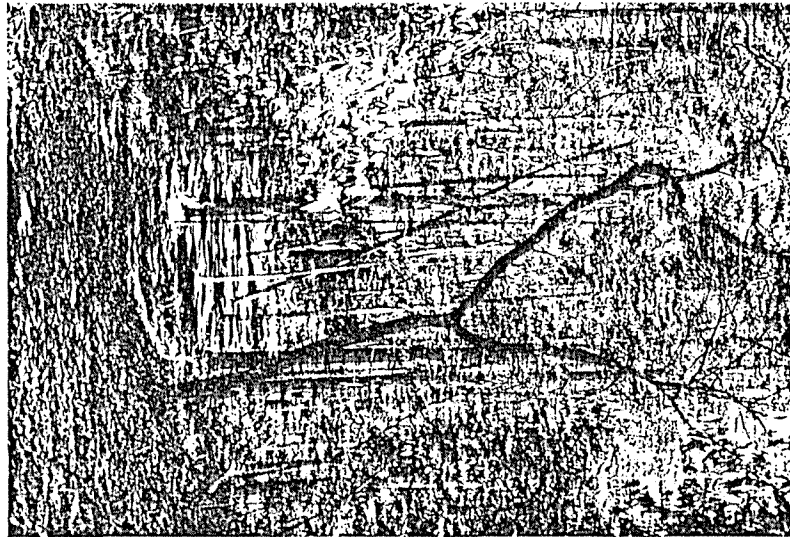
(A)



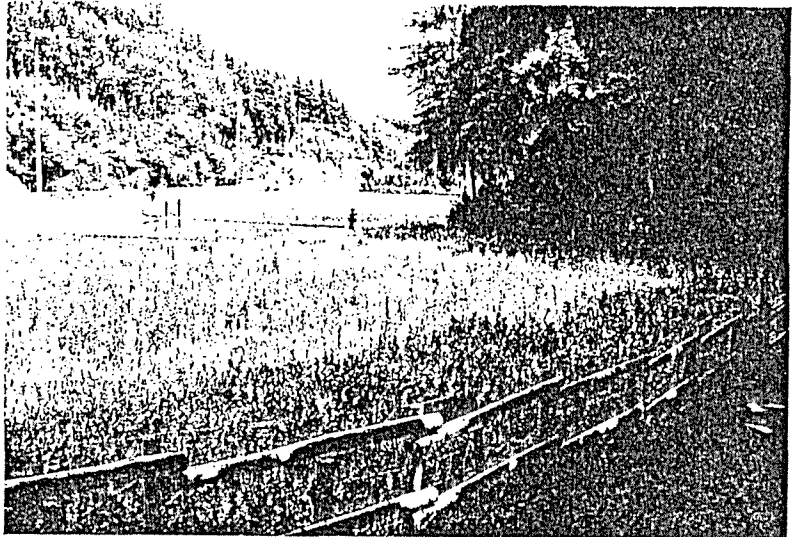
(B)

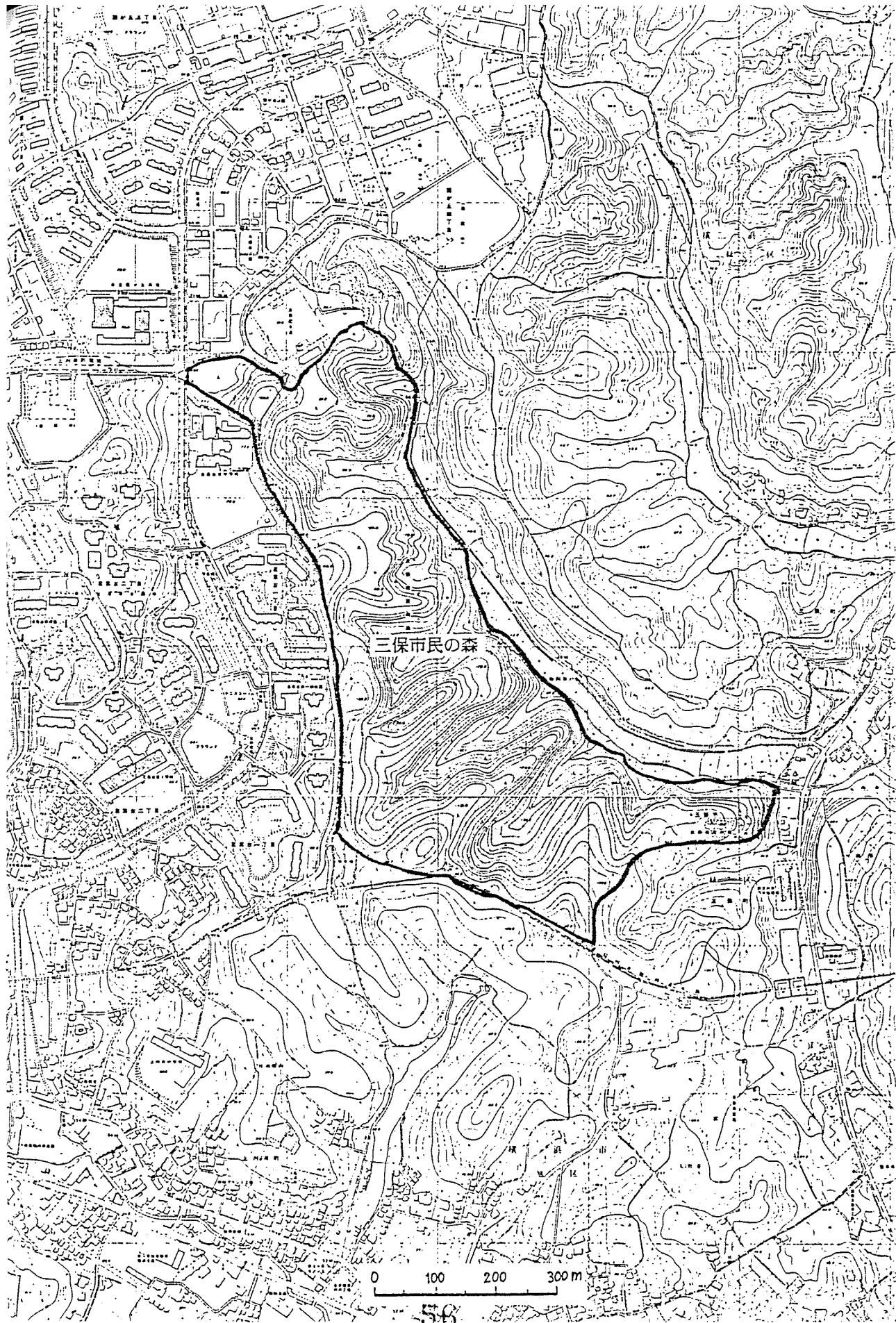


(C)



(D)



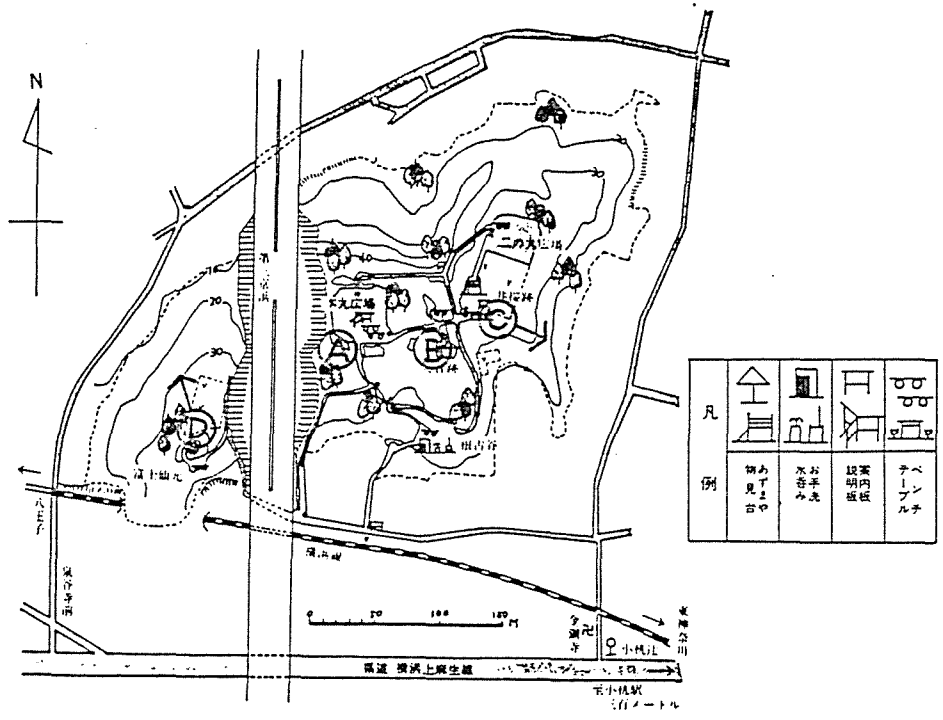


三保市民の森

0 100 200 300 m

小机城址市民の森

所在地	港北区小机町	面積	4.8 ha
地域・地区	市街化区域 1種住居専用地域	指定年月日	昭和52年3月8日
土地提供者	21名	樹木	雑木林
交通	横浜線小机駅より徒歩15分 横浜駅西口より市営バス(3系統) 市ヶ尾行・(39系統)中山駅行 東急バス市ヶ尾行・ニ子多摩川行 相鉄バス小机駅行にて小机 辻下車徒歩10分	施設	入口3ヶ所。散策路。広場2ヶ 所。物見台。ベンチ。トレ木 飲み場1ヶ所。



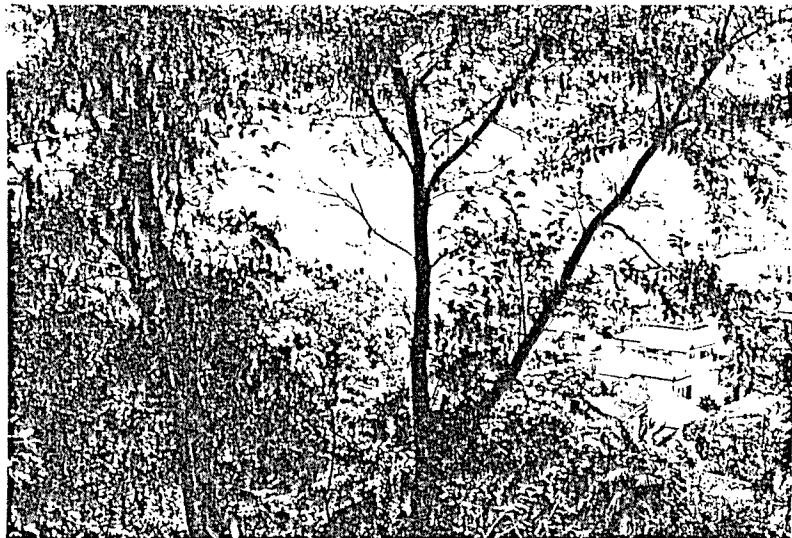
(A)



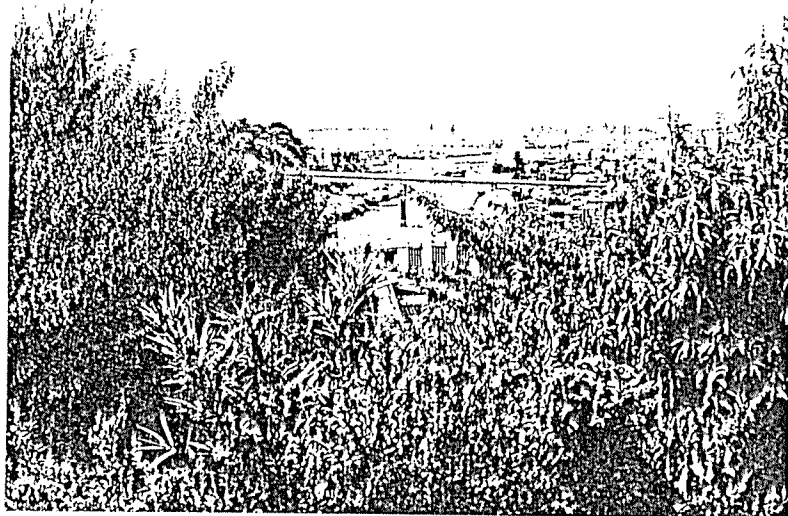
(B)

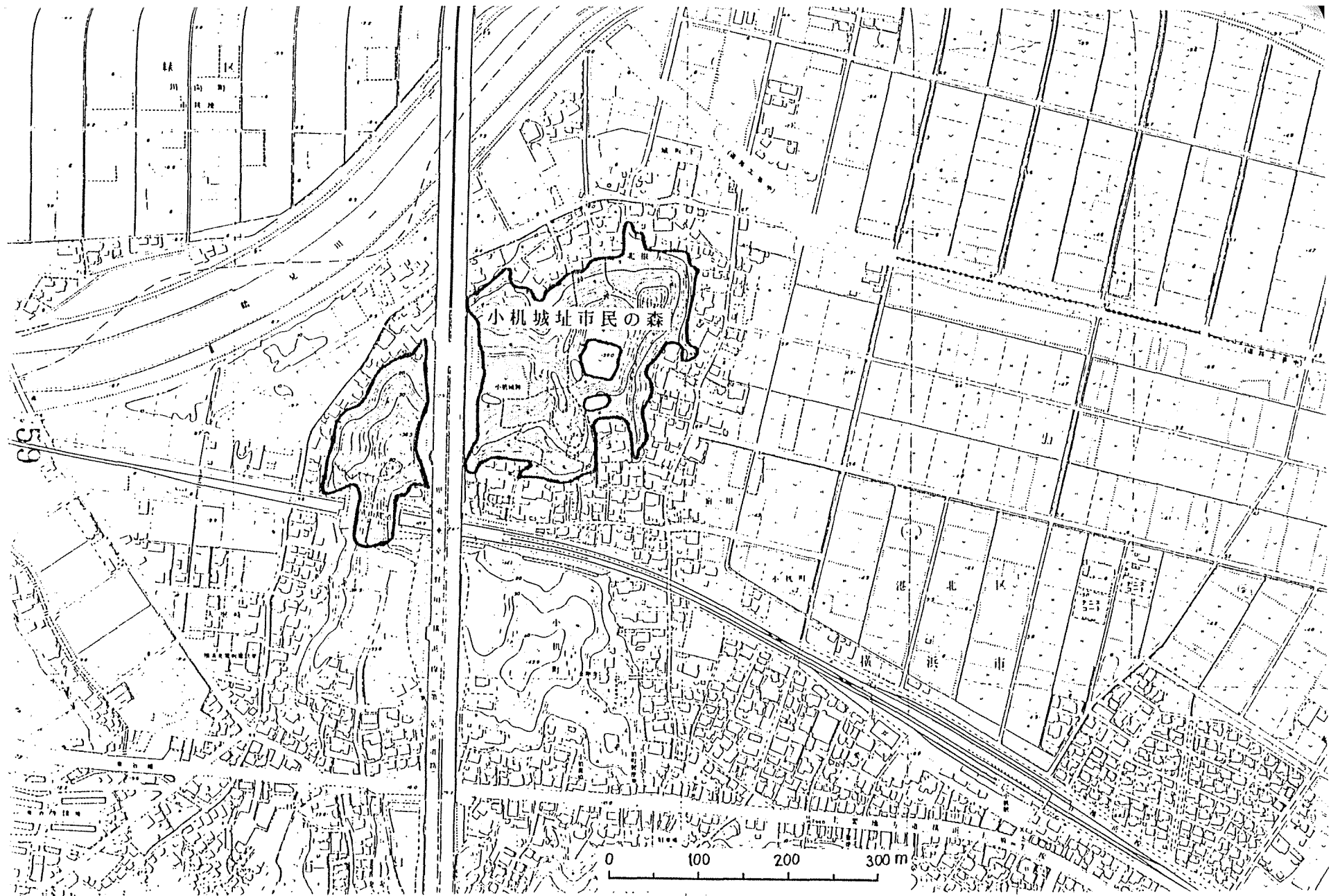


(C)



(D)



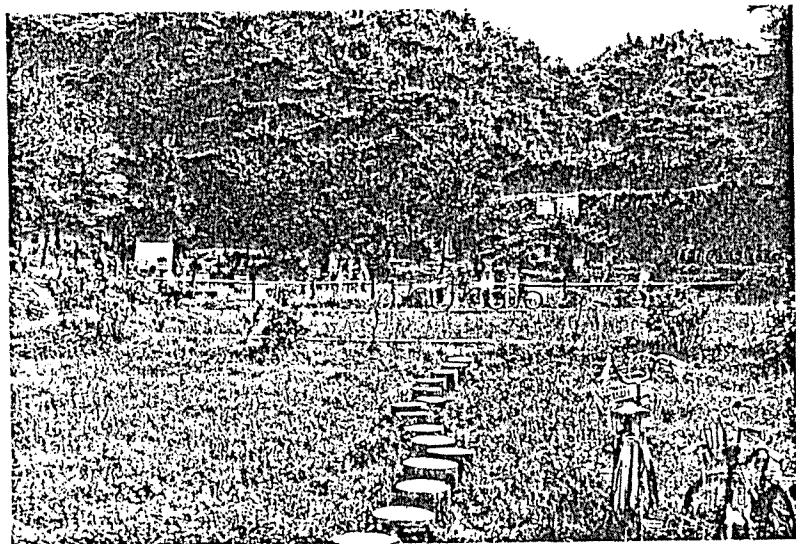


瀬上 市民の森

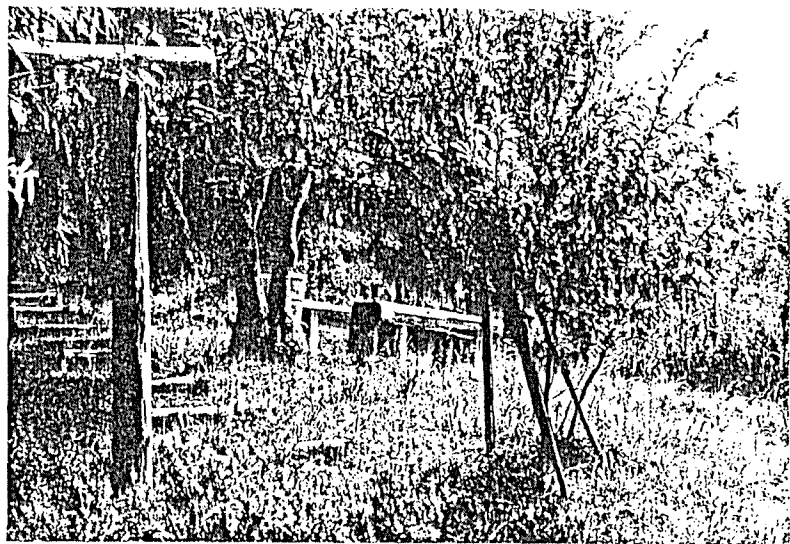
所在地	戸塚区上郷町	面積	34.1 ha
地域・地区	市街化調整区域	指定年月日	昭和 53年 3月 31日
土地提供者	37 名	樹 木	杉、ヒノキ
交 通	大船山駅から神奈中バス金沢八景行にて光明寺下車徒歩20分 港南台駅から市営バス(111系統)上大岡行・(112系統)港南草履行で港南環境センター下車徒歩15分	施 設	入口5ヶ所。瀬上池を中心に広場3ヶ所。休 所数ヶ所。ベンチ。案内板。散策路はかなり急な所が多い。 トイレ。水飲み場はない。



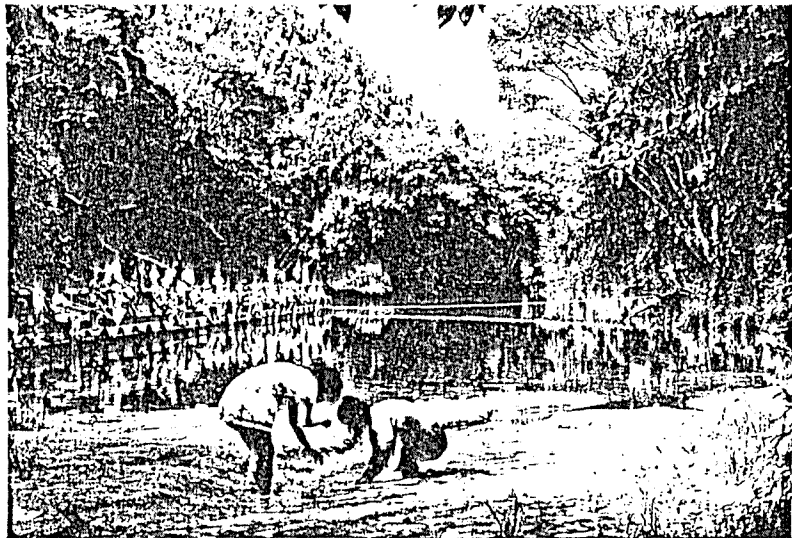
(A)



(B)

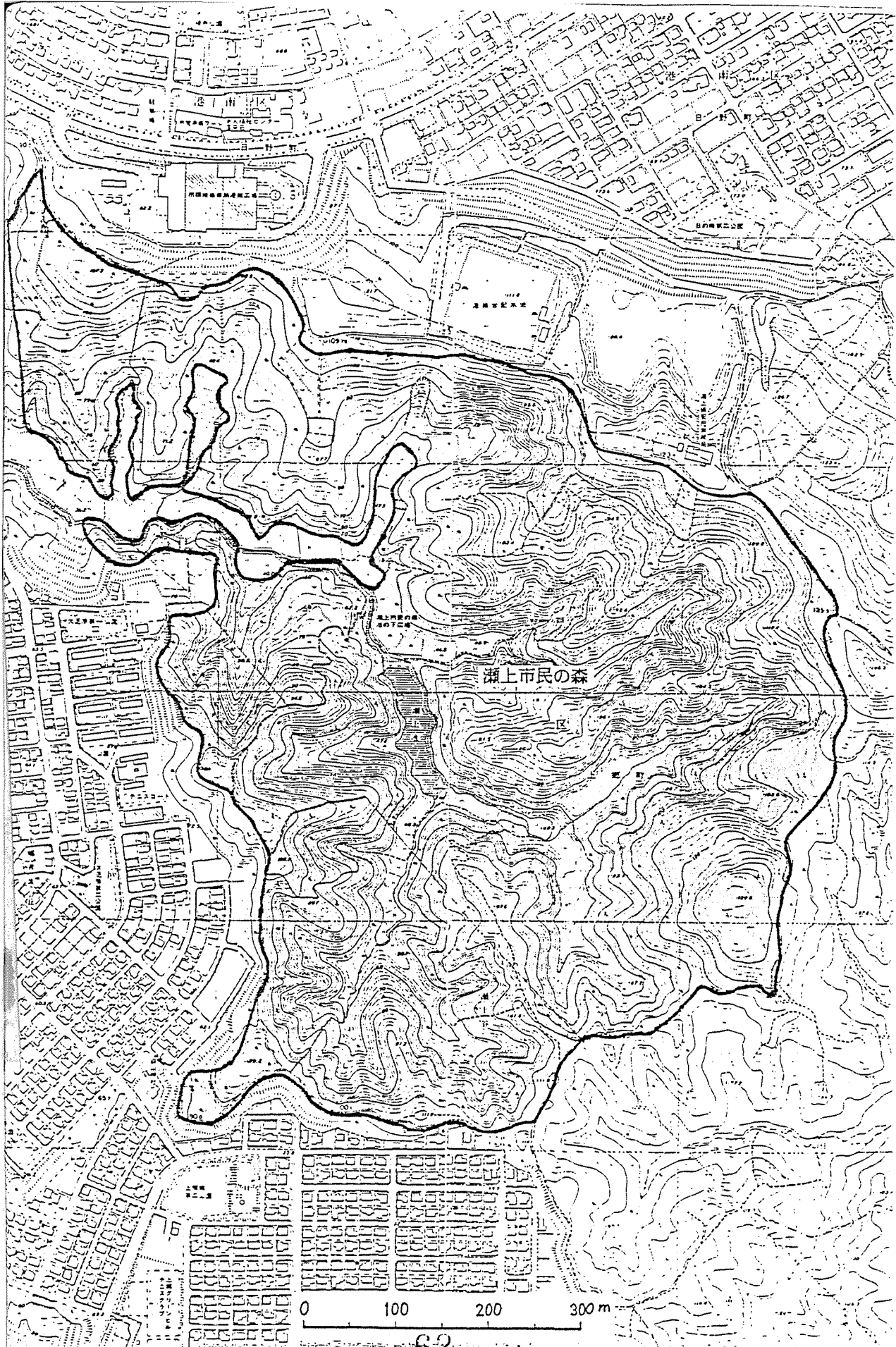


(C)



(D)



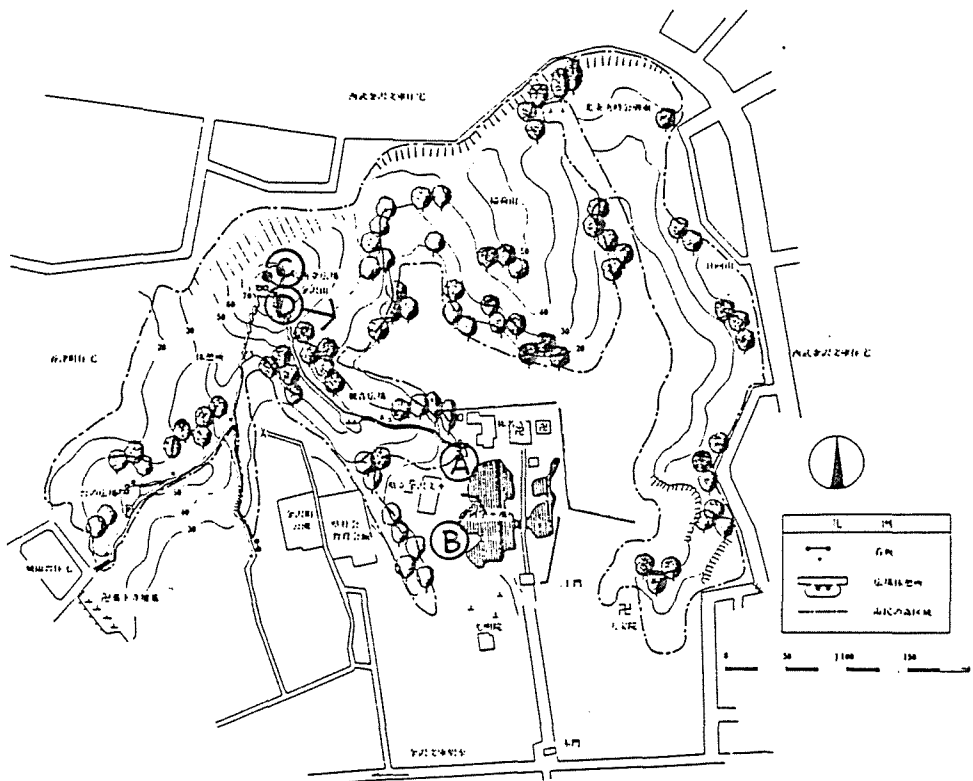


湖上市民の森

0 100 200 300 m

称、名寺 市民の森

所在地	金沢区金沢町	面積	9.8 ha
地域・地区	市街化区域 第1種住居専用地域	指定年月日	昭和 54年 2月 14日
土地提供者	7名	樹木	タブ、サクラ、ミズキ、ケヤキ、エヒキ クロマツ、シイ、カシ等
交通	京急金沢文庫駅より徒歩 15分	施設	入口3ヶ所。広場3ヶ所。 休憩所1ヶ所。案内板、 トイレ、水飲み場はなし。 散策路は一本道で急。



(A)

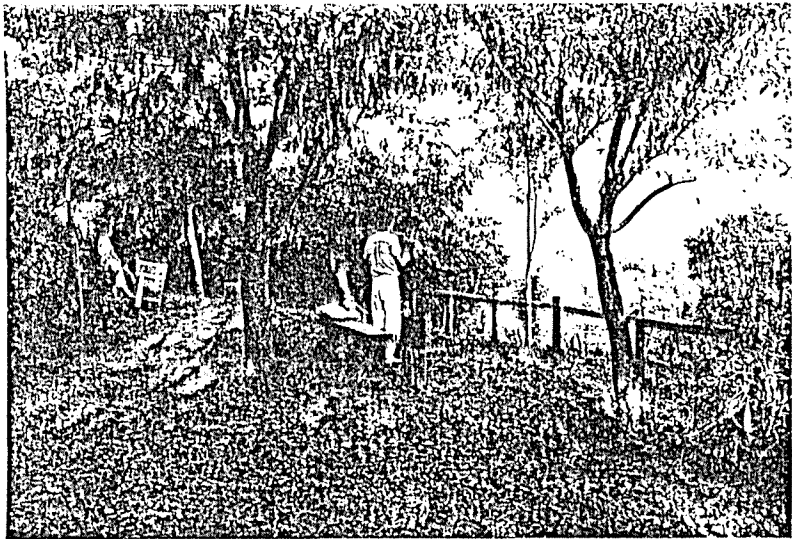


(B)

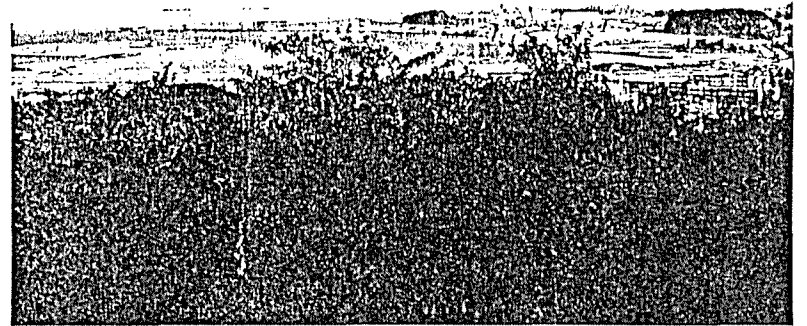


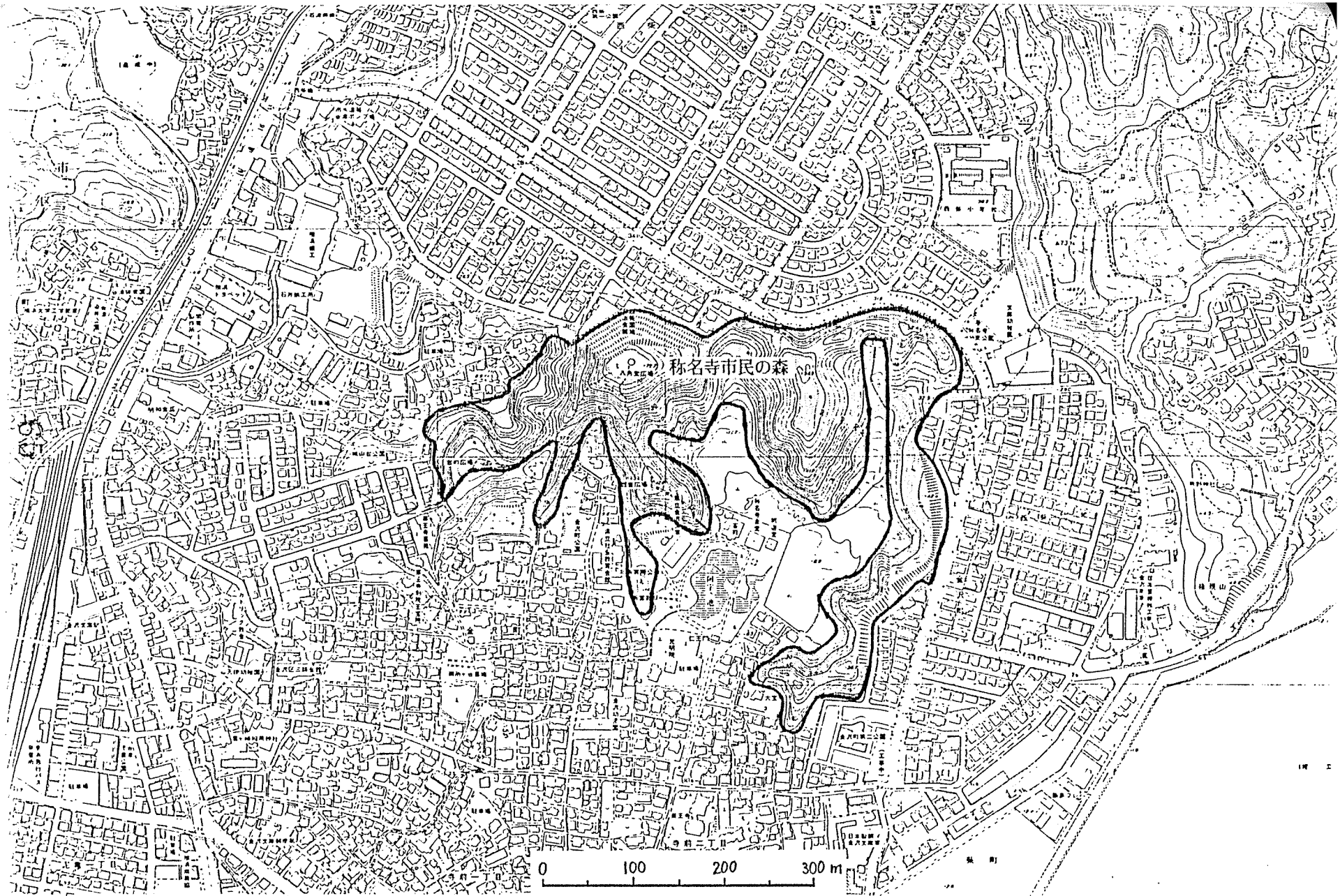
64

(C)



(D)





称名寺市民の森

0 100 200 300 m

近くに市民の森があることを知っているか

地区類型	20	40	60	80	%
称名寺	[Shaded]				
西柴団地	[Shaded]				
金沢町	[Shaded]				
三保	[Shaded]				
苔菜台54	[Shaded]				
苔菜台55	[Shaded]				
苔菜台57	[Shaded]				
上川井町	[Shaded]				
霧が丘	[Shaded]				
霧が丘団地	[Shaded]				
小机城址	[Shaded]				
小机町(東部)	[Shaded]				
小机町(北部)	[Shaded]				
小机町(南部)	[Shaded]				
湖上	[Shaded]				
めじろ団地	[Shaded]				
港南台6丁目	[Shaded]				
港南台8丁目	[Shaded]				
上郷町	[Shaded]				
庄戸2丁目	[Shaded]				

凡 例 [Shaded] 知っている

[White] 知らない

図 3 - 5

他に市民の森を知っているか

地区類型	20	40	60	80	%
称名寺	[Shaded bar from 0 to ~85]				
園楽園地	[Shaded bar from 0 to ~85]				
金沢町	[Shaded bar from 0 to ~85]				
三保	[Shaded bar from 0 to ~65]				
苔葉台51	[Shaded bar from 0 to ~75]				
苔葉台55	[Shaded bar from 0 to ~65]				
苔葉台57	[Shaded bar from 0 to ~60]				
上川井町	[Shaded bar from 0 to ~85]				
霧が丘	[Shaded bar from 0 to ~45]				
霧が丘園地	[Shaded bar from 0 to ~65]				
小机城址	[Shaded bar from 0 to ~45]				
小机町(東部)	[Shaded bar from 0 to ~40]				
小机町(北部)	[Shaded bar from 0 to ~50]				
小机町(南部)	[Shaded bar from 0 to ~65]				
湖上	[Shaded bar from 0 to ~85]				
めじろ園地	[Shaded bar from 0 to ~65]				
港南台6丁目	[Shaded bar from 0 to ~65]				
港南台8丁目	[Shaded bar from 0 to ~85]				
上郷町	[Shaded bar from 0 to ~90]				
三戸2丁目	[Shaded bar from 0 to ~85]				



凡 例  知っている
 知らない

図 3 - 6

他に知っている市民の森

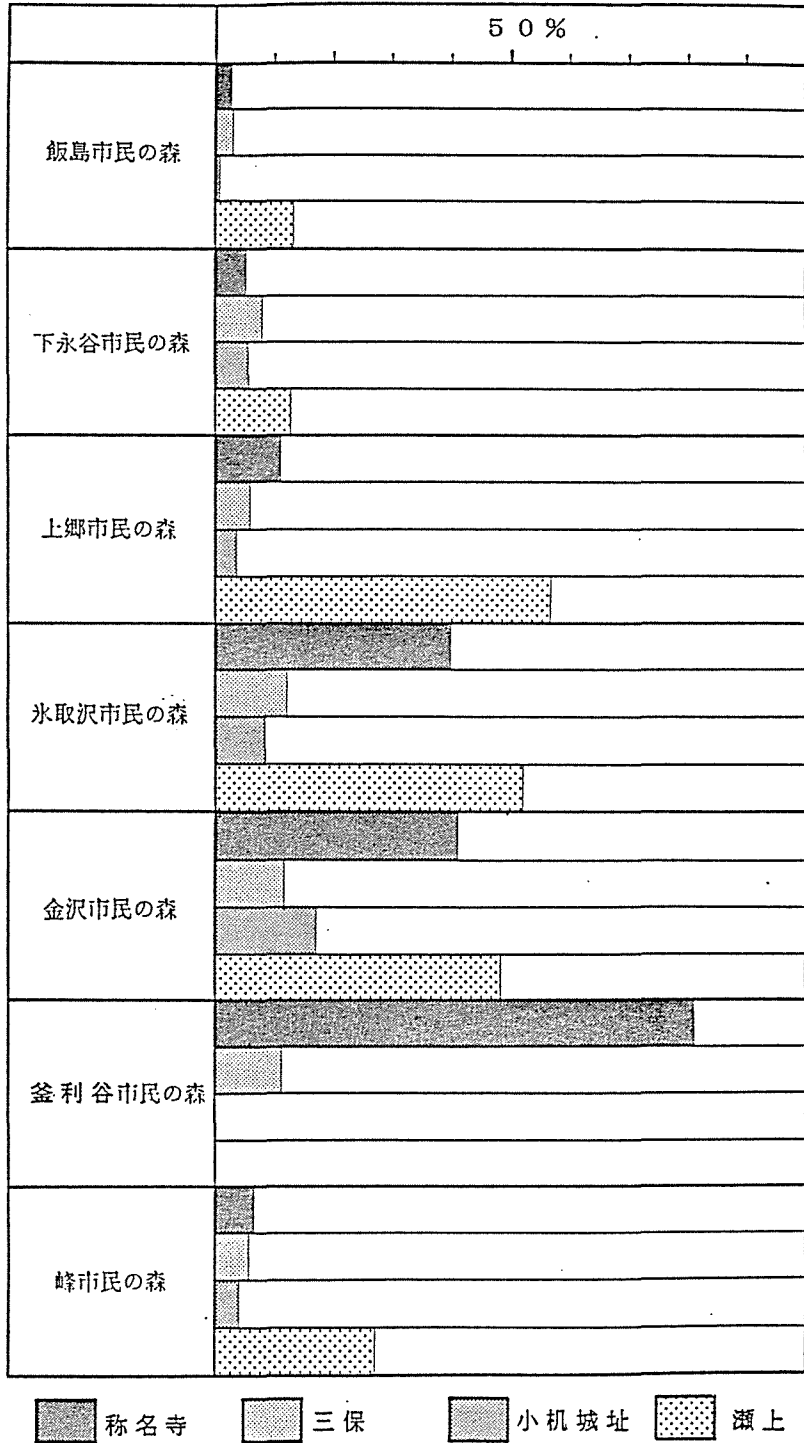


図 3 - 7

他に知っている市民の森

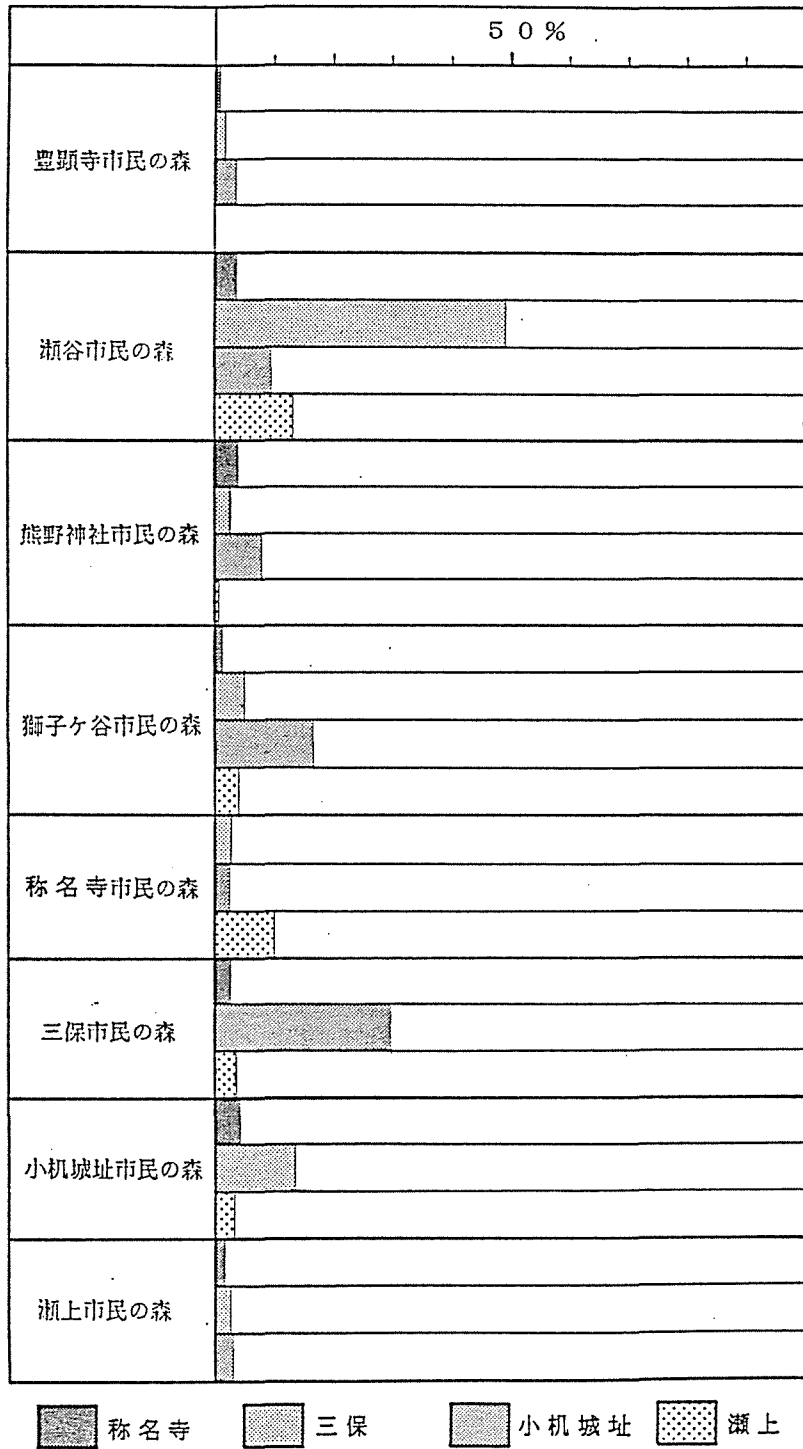


図 3 - 8

近くの市民の森に行ったことがあるか

地区類型	20	40	60	80	%
称名寺	[Shaded bar from 0 to ~85]				
西条団地	[Shaded bar from 0 to ~80]				
合浜町	[Shaded bar from 0 to ~90]				
三 原	[Shaded bar from 0 to ~85]				
言葉台54	[Shaded bar from 0 to ~95]				
言葉台55	[Shaded bar from 0 to ~95]				
言葉台57	[Shaded bar from 0 to ~85]				
上川井町	[Shaded bar from 0 to ~95]				
霧が丘	[Shaded bar from 0 to ~90]				
霧が丘団地	[Shaded bar from 0 to ~95]				
小机城址	[Shaded bar from 0 to ~85]				
小机町(東部)	[Shaded bar from 0 to ~80]				
小机町(北部)	[Shaded bar from 0 to ~90]				
小机町(南部)	[Shaded bar from 0 to ~85]				
瀬 上	[Shaded bar from 0 to ~85]				
めじろ団地	[Shaded bar from 0 to ~85]				
港南台6丁目	[Shaded bar from 0 to ~85]				
港南台8丁目	[Shaded bar from 0 to ~90]				
上郷町	[Shaded bar from 0 to ~85]				
三戸2丁目	[Shaded bar from 0 to ~85]				



凡 例  ある
 ない

図 3 - 9

利用頻度

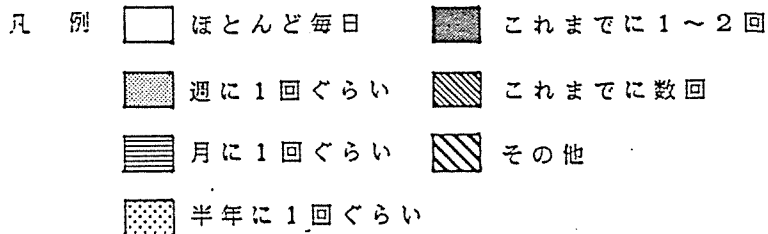
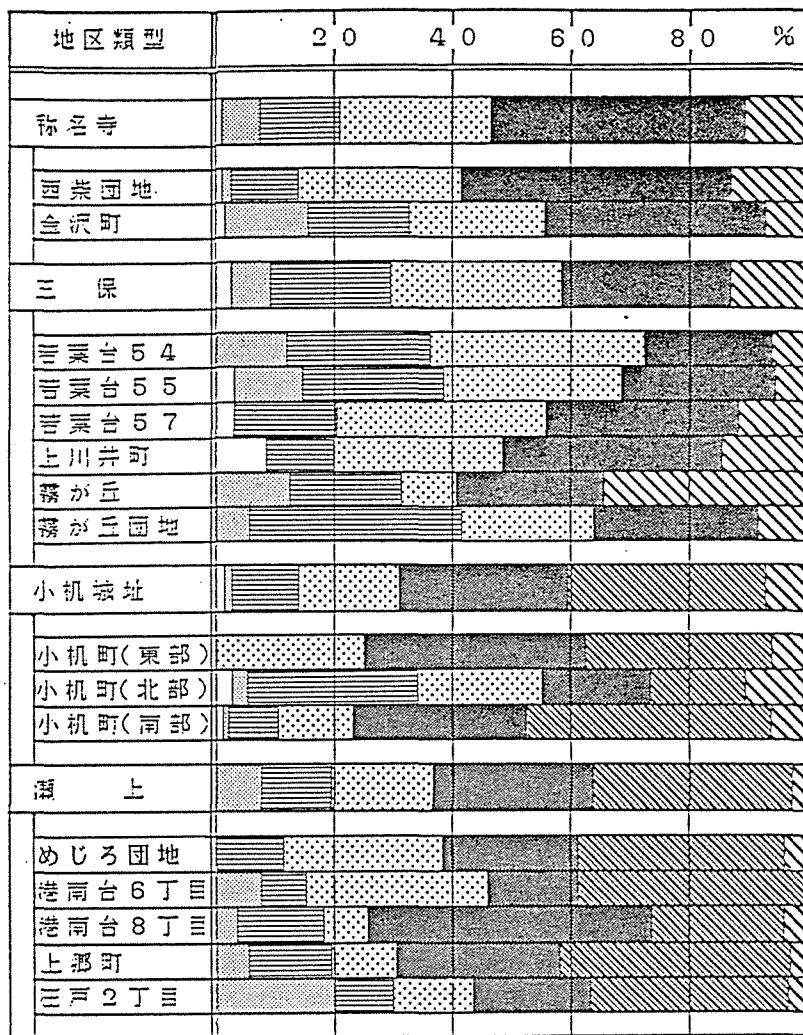


図3-10

他に市民の森に行ったことがあるか

地区類型	20	40	60	80	%
称名寺	[Bar chart showing approximately 55%]				
西菜園地	[Bar chart showing approximately 55%]				
金沢町	[Bar chart showing approximately 55%]				
三保	[Bar chart showing approximately 20%]				
言葉台54	[Bar chart showing approximately 35%]				
言葉台55	[Bar chart showing approximately 20%]				
言葉台57	[Bar chart showing approximately 20%]				
上川井町	[Bar chart showing approximately 20%]				
霧が丘	[Bar chart showing approximately 30%]				
霧が丘団地	[Bar chart showing approximately 15%]				
小机城址	[Bar chart showing approximately 20%]				
小机町(東部)	[Bar chart showing approximately 20%]				
小机町(北部)	[Bar chart showing approximately 20%]				
小机町(南部)	[Bar chart showing approximately 20%]				
瀬上	[Bar chart showing approximately 60%]				
めじろ団地	[Bar chart showing approximately 40%]				
港南台6丁目	[Bar chart showing approximately 55%]				
港南台8丁目	[Bar chart showing approximately 65%]				
上郷町	[Bar chart showing approximately 60%]				
三戸2丁目	[Bar chart showing approximately 60%]				



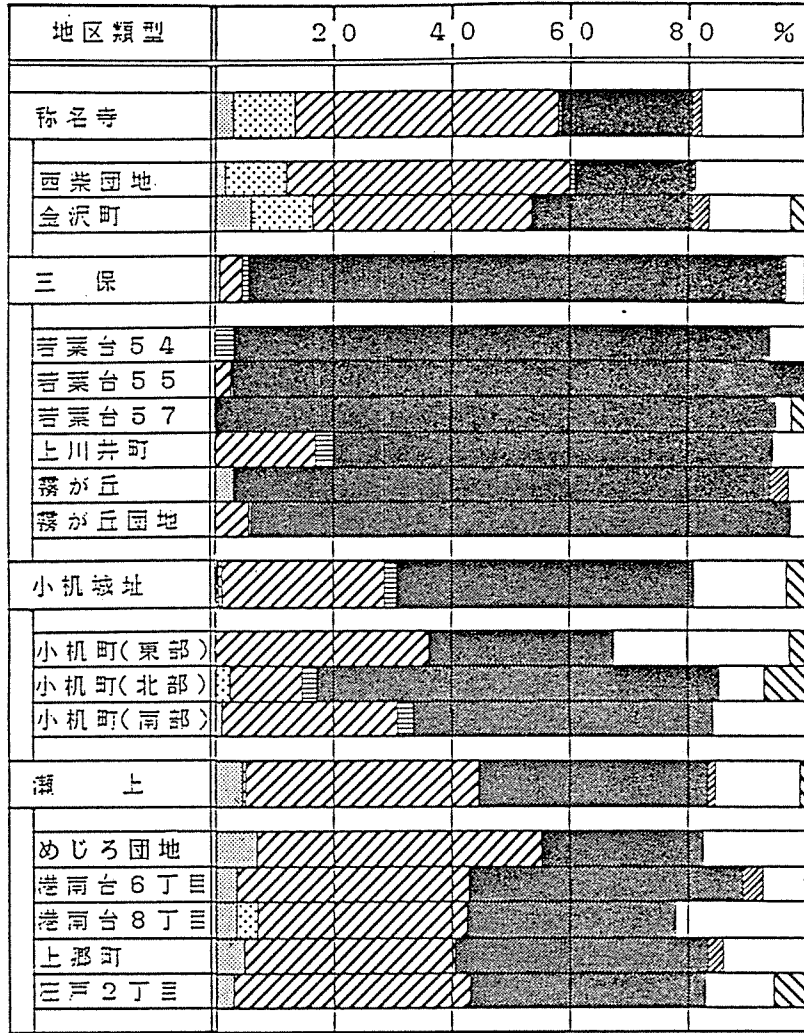
凡 例  ある
 ない

図 3 - 1 1

土地の所有者はだれか











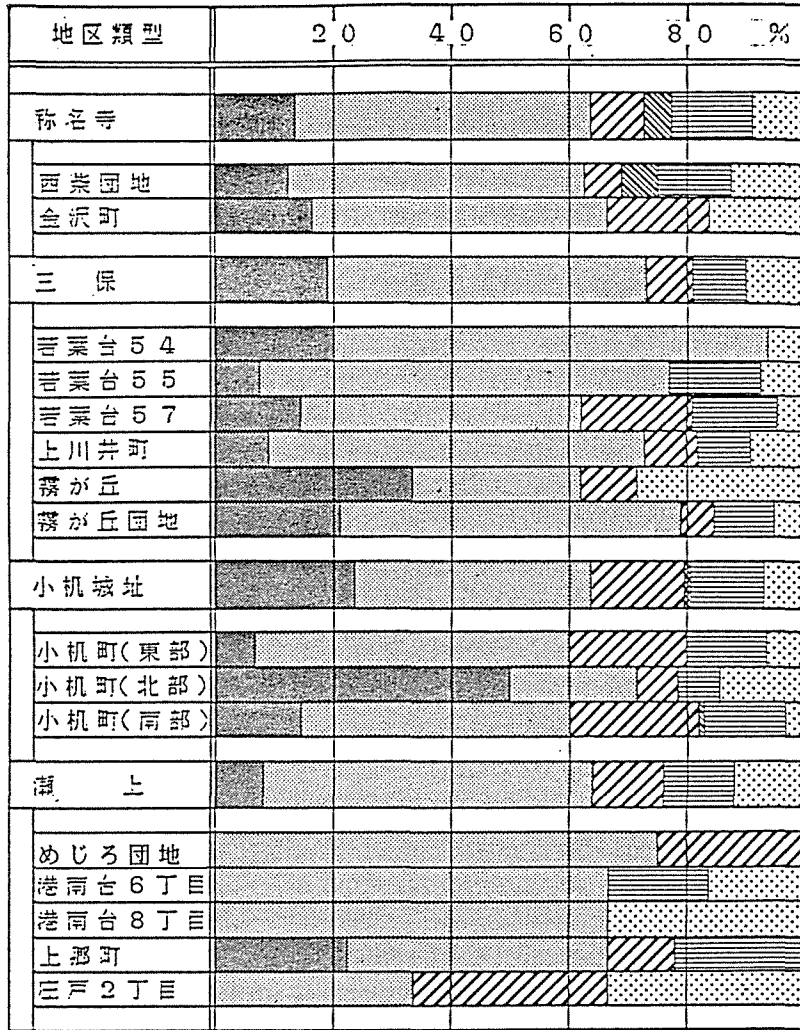
- 凡 例
- | | | | |
|---|-------|---|--------|
|  | 国 |  | 地元の所有者 |
|  | 県 |  | 開発業者 |
|  | 市 |  | わからない |
|  | 市民の団体 |  | その他 |

図 3 - 2 6

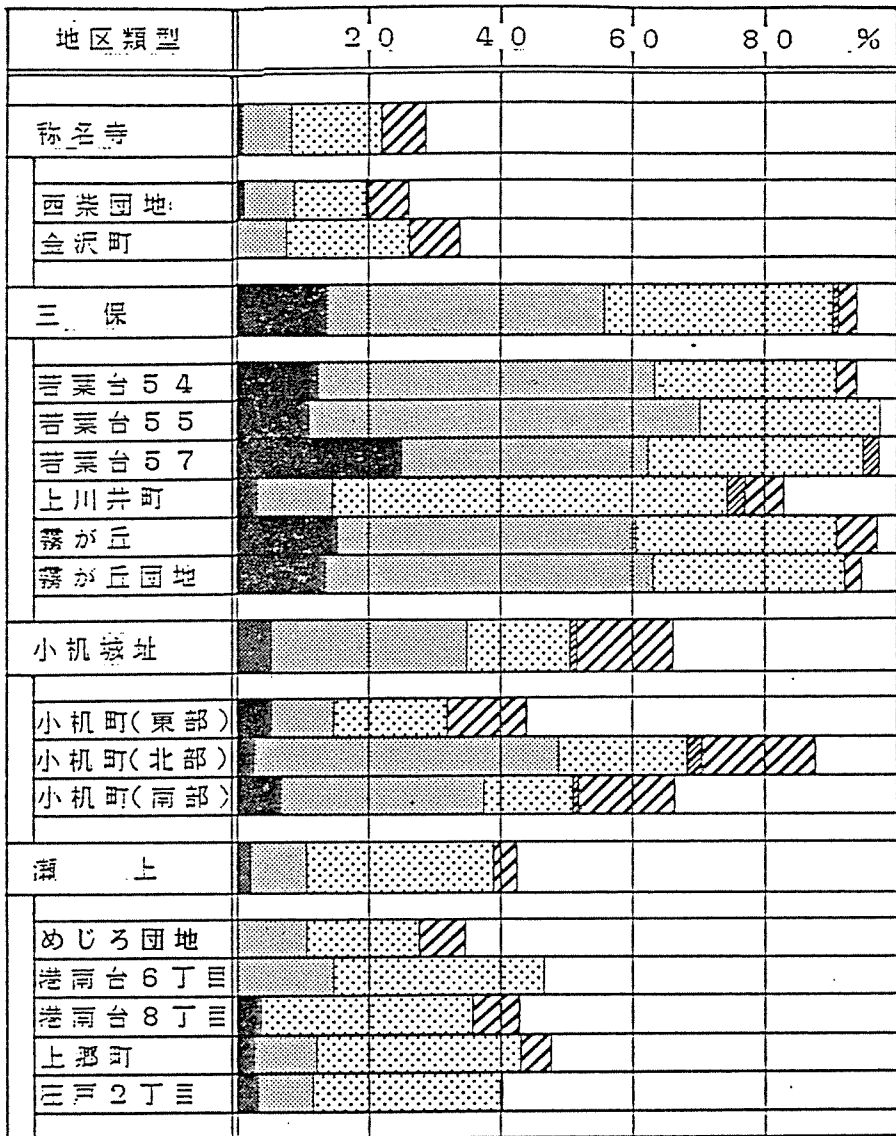
維持管理への参加意識



- 凡例
- [Solid] 参加したことがあるが
必要だと思う
 - [Diagonal] 誰かがやっているから
必要ない
 - [Light Gray] 参加したことがないが
参加したいと思う
 - [Horizontal] わからない
 - [Diagonal] 公共側がやるもので
必要ない
 - [Dotted] その他

図 3 - 4 1

制度の理解度



凡例

	所有関係○	管理○		所有関係×	管理○
	所有関係○	管理△		所有関係×	管理△
	所有関係○	管理×		所有関係×	管理×

図3-47

利用の有無と土地所有者についての理解度

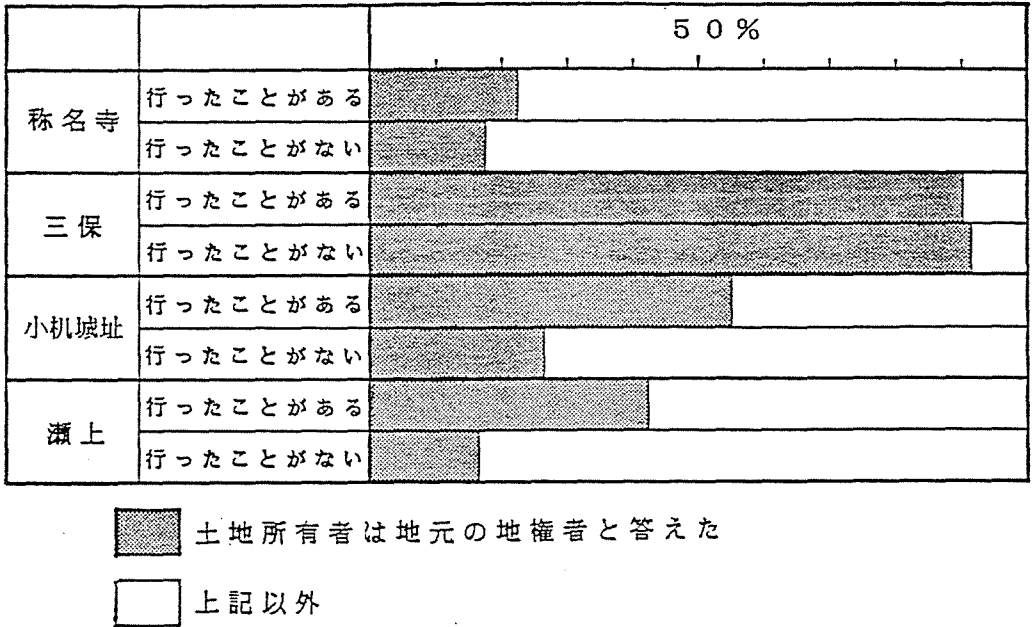


図 3 - 4 8

利用の有無と管理面についての理解度

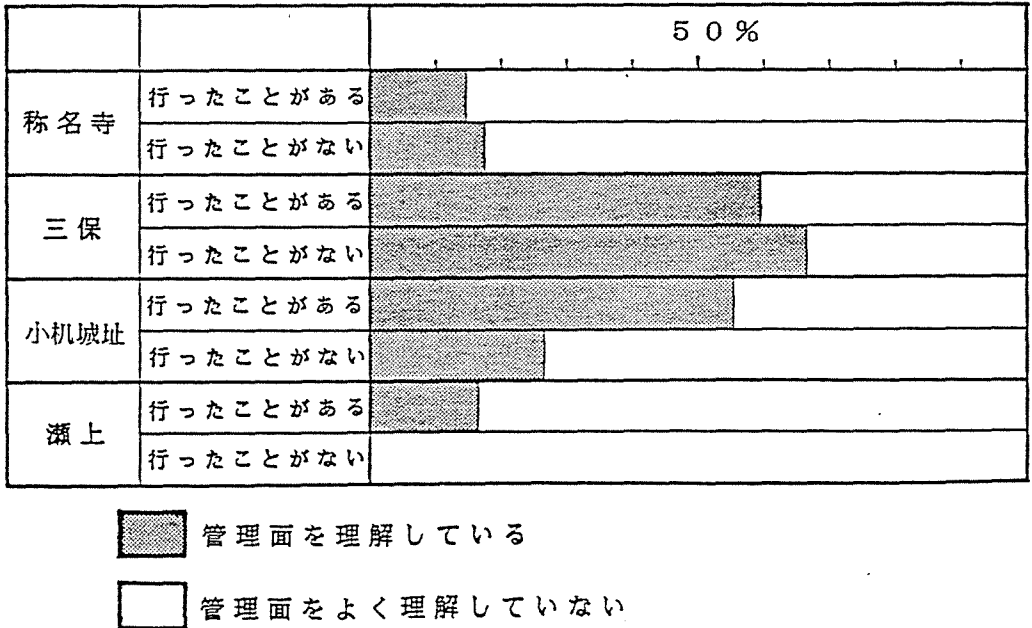
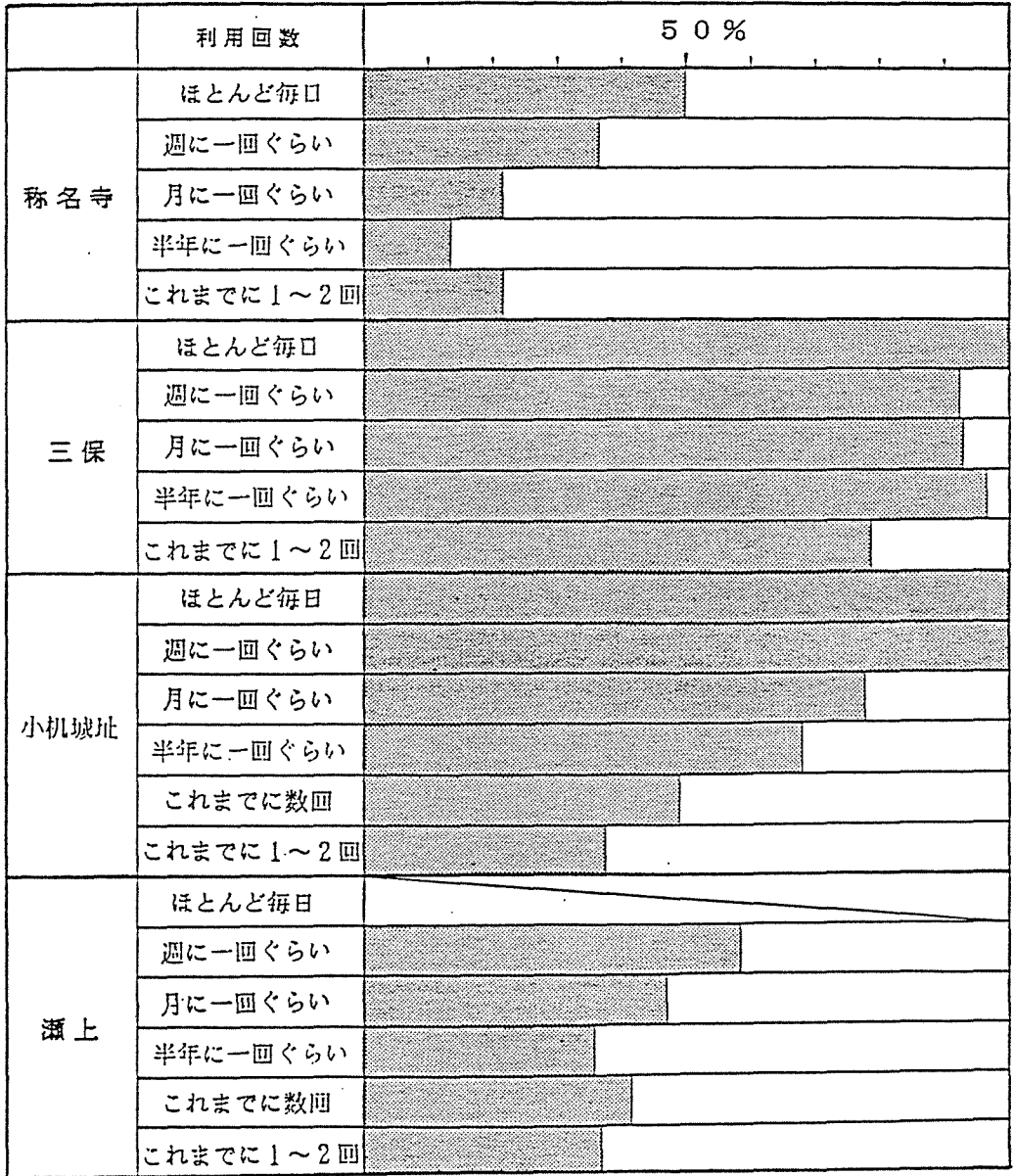


図 3 - 4 9

利用頻度と土地所有者についての理解度

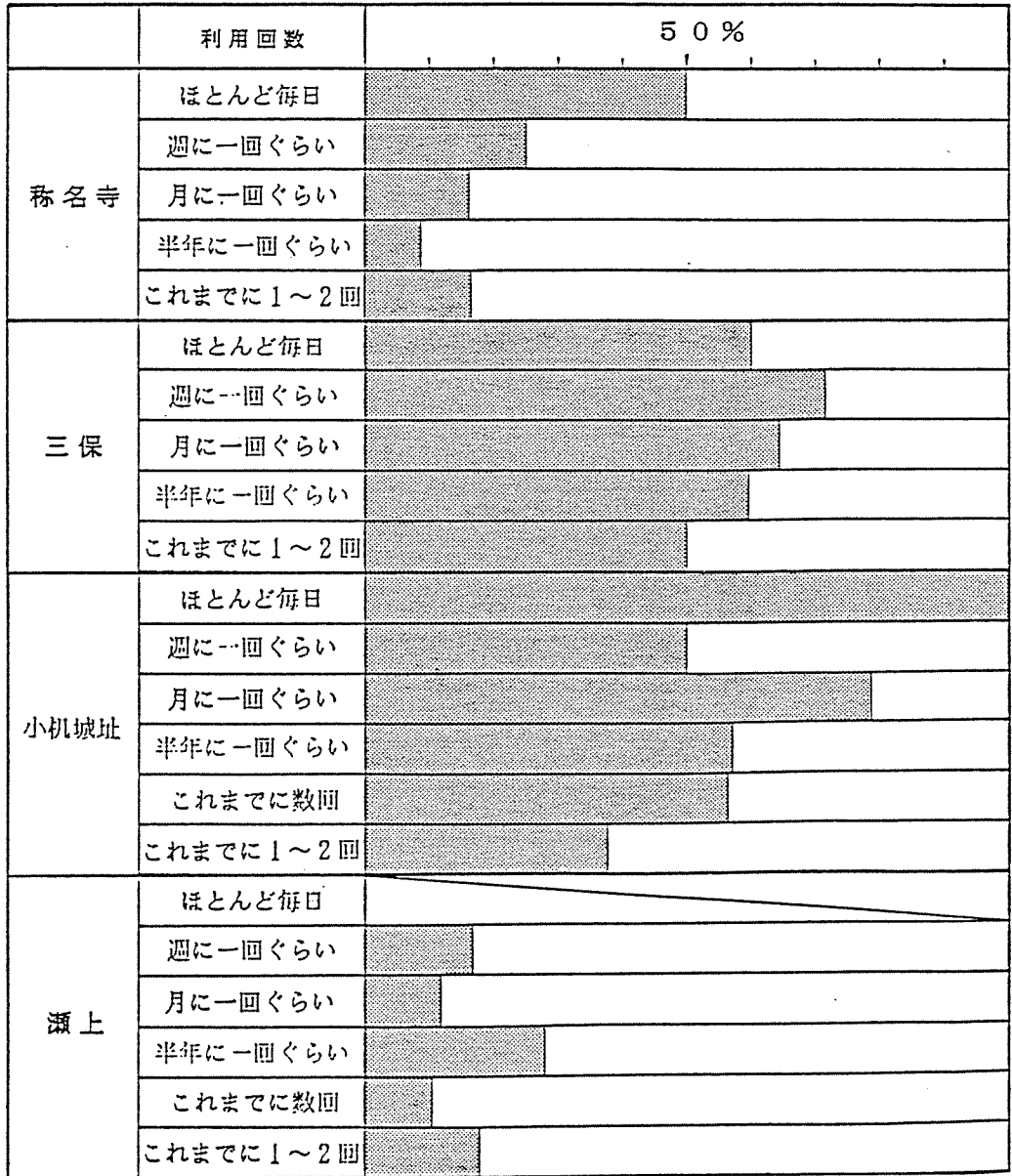


■ 土地所有者は地元の地権者と答えた

□ 上記以外

図 3 - 5 0

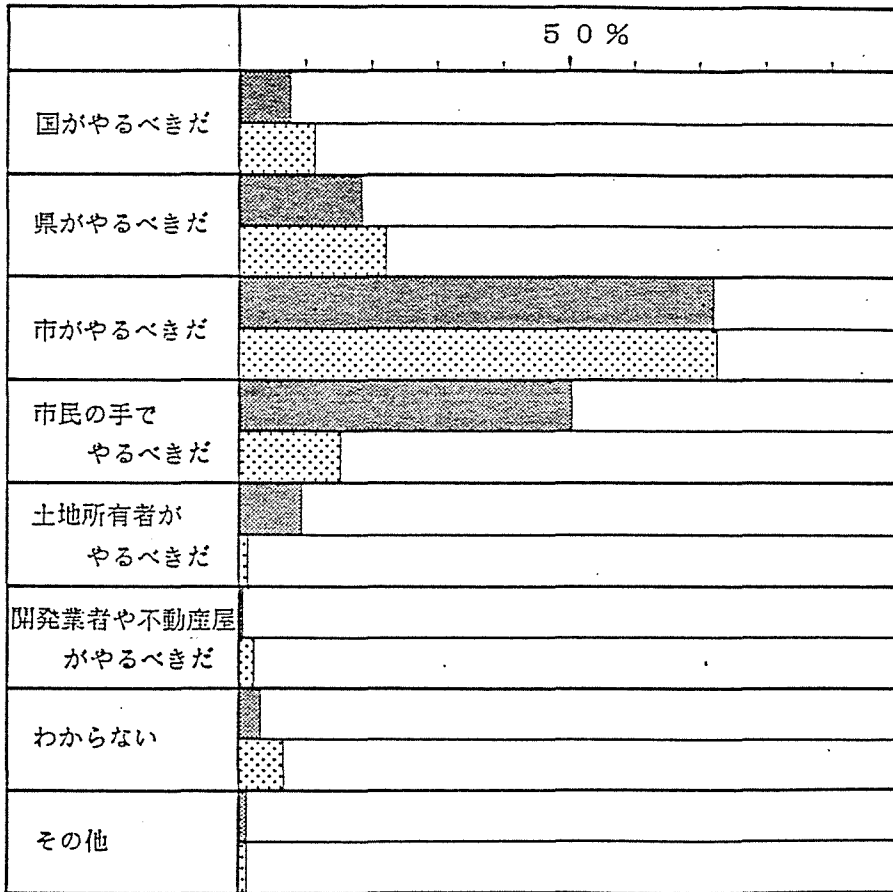
利用頻度と管理面についての理解度



管理面を理解している
 管理面をよく理解していない

図 3 - 5 1

管理面の理解度別管理のあり方の意見
全地区





 管理面を理解している
 管理面をよく理解していない

図 3 - 5 6

市民の森制度全国調査

		千葉市	市原市	八千代市
制度 の 経 緯	制度の名称	千葉市市民の森設置 事業	憩の森	市民の森・子供の森 整備事業
	担当部課	都市局都市整備部み どりの課	都市部公園みどり課	公園緑地課
	設立年度	47年7月1日	54年	51年
	根拠とする 条例・要綱	千葉市市民の森設置 事業実施要綱	市原市憩の森設置要 綱	条例・要綱なし
	参考とした 自治体は？	横浜市	千葉市 船橋市 八千代市 松戸市	なし
	制度自体 が周知す るにつれ 自治体 がなつか まなす	八千代市	千葉市	千葉市 市川市 流山市
	設立の動機	市民にいいの場を 提供	周辺自治体の影響	40年代から開発が 進み市民の森方式 (土地を借り上げ市 が管理)による緑の 保全の必要が生じた

流山市	所沢市	練馬区	大和市	横浜市
「市民の森」事業 (仮称)東深井古 墳の森	市民の森設置事業	憩の森設置事業	城山史跡公園, 泉 の森用地指定事業	市民の森設置事業
公園緑地課施設係	生活環境部公害対 策課みどり保全係	土木部公園緑地課 緑化事業係	公園緑地課	緑政局緑政課
55年	55年	50年	58年(56年)	46年8月
流山市「市民の森」 事業実施要綱	所沢市市民の森設 置要綱	みどりを保護し回 復する条例	大和市城山史跡公 園, 泉の森用地指 定要綱	○緑の環境をつく り育てる条例 ○横浜市緑地保存 特別対策事業実 施要綱
千葉県 横浜市 船橋市	横浜市	なし	なし	なし
千葉県 横浜市	横浜市	知らない	横浜市	知らない
○都市公園の整備 難 ○し尿処理場と住 宅のバッファ ゾーン	保護地区の高度利 用の検討と市制施 行30周年事業	清水山に群生する かたくりを保存す ことを契機として	議会で緑地対策に ついての質問—総 合計画の中で緑地 保全についての方 針が出た	今何か手だてをし ないと緑を残せな いというという考 えから

		千 葉 市	市 原 市	八 千 代 市
制 度 の し く み	目 的	自然環境の保全，市民にいいの場を提供。	樹林保全・育成に努めることにより，緑化を推進し，市民福祉の増進を図る。	市街地の緑を保全しながら市民のいいの場として整備。
	対 象 と す る 緑 地 の 性 格	市街地及びその周辺の保存樹林	歴史的文化的遺産のある所・市民の憩いの場となっている所・地域社会の景観を構成している所・委員会で定める所。	市街化区域内のまとまった山林で公園的整備よりも自然保護を基調としている所。
	対 象 地 と す る 規 模	当初 3 ha → 1 ha	3 ha	10 ha
	指 定 手 続	市長が保存樹林の中から所有者の承認を得て指定。	要綱2条1項により土地所有者の承認を得て指定。	
	契 約 の 種 類	使用貸借契約	使用貸借契約	使用貸借契約
	契 約 期 間	当初 10年 → 5年	10年	10年
	解 除 手 続	市長と協議	申請（特別な理由があるときに協議する）	協議（市が契約に違反した時は，所有者は契約を解除できる）
	助 成 金 ・ 契 約 借 賃 の 使 用	奨励金 10円/m ² 固都税相当分+その他	奨励金 7円/m ² （+固都税相当分）	なし
	賃 借 料 の 時 貸			
用 地 買 上 げ	検討中	なし	なし	

流山市	所沢市	練馬区	大和市	横浜市
郷土の自然を保全し、緑豊かなやすらぎの場として市民の利用に供する。		保護樹林のうち一定規模以上の所を市民の利用に供する。	自然環境を保全し良好な都市環境を維持・向上させる。	民有緑地の保存、市民のいこいの場の提供。
市街地に近い場所に位置する林地。			調整区域内・総合計画の実施計画上で定めた区域内。	主として樹木で形成される5ha以上の土地で、市民のいこいの場としての使用に適合している所。
1 ha	2 ha	2,500 m ² (条例・要綱上は定めなし)	実施計画上で定めた区域の規模	5 ha
市が借り上げる。	協議の上指定。	所有者の同意を得て指定。	市長が所有者の同意のもとに指定	申請
賃貸借契約 5年、その後1年更新	使用貸借契約 5年	使用貸借契約 5年	賃貸借契約 7年	使用貸借契約 10年
申請	市長と協議	特に解除手続きなし。指定時に買い取ることを明示している。	○申請 ○市長が指定の必要が消滅したと認める時。	協議
	奨励金 30円/m ²	なし		奨励金 15円/m ² 固部税+樹木損償料
84円/m ²			120円/m ²	
なし	なし	5,947.49 m ² 5ヶ所	なし	38,091 m ² (58年度)

		千葉市	市原市	八千代市
制 度 の し く み	税の減免・還付	なし	固都税還付	固都税免除
	管理主体	管理組織(自治会・老人クラブ)に委託	土地所有者	市
	管理組織への助成	報償金 1ヶ所当り 年間10～15万円	なし	
	土地所有者に対する の損失補償	なし	契約書第12条によ り原因者又は市長が 補償	県の補償基準により 補償
	施設	遊歩道・広場・便所 水飲場・休憩施設・ 標識修景施設・屋外 運動施設・植物見本 園・野鳥園	あずまや・遊具	遊歩道・広場・便所 ベンチ
	利用要章規則	なし	なし	なし
	他の制度・事業 との関連	保存樹林制度	なし	なし
	市の公園緑地水準 としてカウント しているか	していない	していない	している
	県の制度・事業 との関連、補助	県より補助金 保存樹林と合わせて 年400万円	県より補助金 58年度 568千円	県の「市町村の森造 成事業」の補助金
市民へのPR	市政だより・パンフ レット・市民の森入 口に看板と案内板	標識50本ほど	市の広報	

流山市	所沢市	練馬区	大和市	横浜市
なし	なし	固都税免除	なし	なし
市	地域団体(しかし現在は業者に委託)	区	市	管理組織(地権者中心の地域団体)に委託
	現在なし			管理委託料 年間145千円/ha
地主との協議による	なし	なし	なし	奨励金の中に樹木損償料込
遊歩道・休憩施設 標識	遊歩道・便所・水 飲場・休憩施設・ あずまや	遊歩道・ベンチ・ クズカゴ・あずま や・木製遊具・案 内板・公園灯	ベンチ・便所	遊歩道・広場・便 所・水飲場・休憩 施設・あずまや・ 遊具・焼却炉・物 置
なし	なし	なし	なし	なし
保存樹林制度 公開緑地制度	緑の環境づくり推 進事業(県)	なし	なし	なし
している	していない	していない	している	今まではしていな いが、よこはま21 世紀プランではカ ウント
なし	緑の環境づくり推 進事業	なし	なし	なし
説明会を開く程度	広報・チラシ・説 明パンフレット	広報・パンフレッ ト	なし	広報・パンフレッ ト

		千葉市	市原市	八千代市
制度・事業の問題点と今後の課題	利用の状況	調査なし	調査なし	調査なし
	追加・更新はスムーズですかその理由は？	はい	はい	まだ更新がない。
	奨励金への所得税問題	なし	なし	奨励金なし
	相続時の問題	相続税対策に解除する事あり。	なし	問題発生は予想される。土地の買い上げが必要となるだろう。
	土地所有者からの苦情・要望	枝損木の処理	害虫駆除	樹木に対するいたずら
	利用者・市民からの苦情・要望	草刈・日陰問題	落葉の処理	利用者のマナー
	運用してからの問題	相続税対策に解除する事がある。	なし	なし
	制度の改正	51年11月1日 奨励金7円/m ² → 10円/m ²	なし	なし

流山市	所沢市	練馬区	大和市	横浜市
調査なし	調査なし	調査なし	調査なし	統計想定数 年間50万人
まだ更新がない。	いいえ……指定の追加計画中	はい	はい…調整区域内の樹林なので他の土地利用が予定されにくい。	はい……制度が認識されている。
奨励金なし	なし	なし	奨励金なし	ある……地権者からの運動に期待。
買い取り要求が出た時どうするか。	現在は買取り要求に対処できない。	買い取りに応じる。(保護樹林等保存基金)	多いにあり。	問題あり。
なし	ゴミ・車の問題	なし	なし	相続発生で市民の森が残らなくなる時、他の地権者の立場は?
なし	駐車場の設置・ゴミ箱	落葉・日照問題・風紀・害虫	地主に奨励金を払う必要があるか?	風倒木・日照問題 周辺農地の農作物被害・山林の植物の盗掘
なし	なし	買い取りにどう応じるか。	相続税の問題・指定区域内にバイパス計画がある。	永続的担保性に疑問、用地買収しても地域管理に問題
なし	なし	なし	なし	58年契約一時金制度発足(15万円/ha×5年分) 周辺農地の農作物被害に対し、奨励金を支払う制度策定

		千葉市	市原市	八千代市
	改善したい点	市民の森の担保力を強める。 法律により指定。	なし	法的根拠が必要
	制度の代替計画	なし	なし	なし
その他	人口	772,000人（58年）	234,204人（59.3）	140,930人（59.4）
	区域区分の状況	市域 27,225 ha 市街化区域 12,402 ha （45.6%） 調整区域 14,823 ha （54.4%） 計 27,225 ha	市域 36,710 ha 市街化区域 5,674 ha （28.2%） 調整区域 14,435 ha （71.8%） 計 20,109 ha	市域 5,120 ha 市街化区域 1,962 ha （38.3%） 調整区域 3,158 ha （61.7%） 計 5,120 ha
	公園緑地の水準	4.7㎡/人	5.42㎡/人	2.94㎡/人

流山市	所沢市	練馬区	大和市	横浜市
なし	市有地化について	なし	なし	官民の管理活動区分が必要。 永続的な担保手段が必要。
なし	なし	なし	なし	永続的な担保手段として、緑地保全法、森林法等の制度を導入する必要があると考えている。
118,436人	262,167人	565,490人(58.4.1)	173,563人(59.4.1)	2,904,352人(59.1.1)
市域 3,530 ha 市街化区域 1,489 ha (42.2%) 調整区域 2,041 ha (57.8%) 計 3,530 ha	市域 7,184 ha 市街化区域 2,952 ha (41.1%) 調整区域 4,232 ha (58.9%) 計 7,184 ha	市域 4,700 ha 市街化区域 4,700 ha (100%) 調整区域 0 ha 計 4,700 ha	市域 2,857 ha 市街化区域 2,001 ha (70.0%) 調整区域 856 ha (30.0%) 計 2,857 ha	市域 42,573 ha 市街化区域 31,955 ha (75.1%) 調整区域 10,618 ha (24.9%) 計 42,573 ha
3.38 m ² /人	2.72 m ² /人	1.66 m ² /人	2.59 m ² /人	1.96 m ² /人

適用の実積

千 葉 市	年 度	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	累 積
	件 数	1	1	1	1	1	1	1	—	1	1	—	9
	面 積	42,466 ^{m²}	33,471	39,968	17,360	38,057	35,592	26,802	—	13,766	12,101	—	275,109 ^{m²}
	予算額							3,459	5,305	7,101	14,588	12,001	42,454 ^円

市 原 市	年 度	54	累 積
	件 数	1	1
	面 積	3 ^{ha}	3 ^{ha}
	予算額		

八 千 代 市			累 積
	件 数	市民の森4 子供の森1	5
	面 積	100.760 ^{m²}	6,000 ^{m²}
	予算額	※ 7,270 ^円	? ^円

流 山 市	年 度	55	累 積
	件 数	1	1
	面 積	13,616 ^{m²}	13,616 ^{m²}
	予算額	2,031,489 ^円	2,031,489 ^円

※管理委託予算

所 沢 市	年 度	57	58	累 積
	件 数	1	0	1
	面 積	43,000 ^{m²}	0	43,000 ^{m²}
	予算額	※ 23,965,584 ^円	36,922,000 ^円	60,887,584 ^円

大 和 市		累 積
	件 数	2
	面 積	49,326.61 ^{m²}
	予算額	5,919,193 ^円

※保護地区も含む

横 浜 市	年 度	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	累 計
	件 数	4	1	1	1	1	2	—	2	1	—	(1)	2	1	16
	面 積	45 ha	15.1	8	12.5	10.6	30.1	—	43.9	4.4	—	(24.4)	84.8	6.2	270
	予算額											183,473	169,370		

57年度は、三保市民の森の更新分、したがって累積は、合計面積と一致しない。

練 馬 区	年 度	51	52	53	54	55	56	57	58	累 積
	件 数	2	3	2	3	2	2	2	3	19
	面 積	6,499 m ²	8,534.11	7,911.93	26,037.7	2,358.33	2,493.1	3,465.75	6,818.44	64,118.36
	予算額									

第4章 まとめ

寄稿 総合緑政への課題と展望

横浜国立大学教授 小林 重 敬

1. 計画的位置づけ

今日、身近な緑を計画の中に位置づけることは十分にはなされていない。たしかに緑のマスタープランの中には、「系統別配置計画の方針」が示され、計画対象の1つである「環境保全系統」として「都市や地区の住区を特色づける樹林地は積極的に取り込むよう配置すること」等の表現で身近な緑への配慮がなされている。しかし緑のマスタープラン自体のプランとしての位置づけが明確でない自治体が多いこと、また位置づけが明確で公表されているものを見ると、身近な緑をプランとして表示している例は多くない。

今日では、いまだ身近な緑をプランに位置づける前提としての調査の必要性を強調しなければならぬ段階とも言える。身近な緑の調査は練馬区、八千代市等で行われているが、その結果いかんによっては、プランに位置づける以前に、残存している身近な緑を出来るだけ保全しなければと考える自治体も多いのではないかと考えられる。従って身近な緑のプランへの位置づけは、単なるプランとして位置づけるよりも、それをいかにその地区に残していくかという実践性を持ったプランである必要が多いと考える。そういう意味では、近年先駆的自治体が「都市整備基本計画」を立案し、その中で地区整備計画がたてられるようになってきているが、その中に身近な緑地を位置づける方向がひとつ考えられる。あるいは、千葉市のように、市域全域の残存樹林地は出来るだけ保存樹林の網をかけ、その中から市民の森等をプランとして考え位置づけてゆく方法もひとつの考え方であろう。

2. 総合的調整

身近な緑は、2つの面で総合的調整が必要である。ひとつは身近な緑地が「大きな緑」と異なり、その存在を単機能の喪失と同時に簡単に無用視されることである。たとえば保安林の一つである水害防備林が、建設省サイドの護岸工事完成により無用になったとして伐られるように、樹林として水害防備以外の多様な機能を持っているものが、それが小さな身近な緑であるが故に、表向きの単一機能が不用になったとして代わられてしまうことである。単一機能に分解してその有用性をみるのではなく、身近な緑地の全体的存在が地区にとって、地区全体にとってどのような役割を持つかを考えること、それが地区に責任を持つ自治体の総合調整能力を発揮する場である。他のひとつは、より具体的な総合的調整の必要性である。これまでの事例をみると都市における緑が林務行政サイドと都市計画行政サイドが上手く調整された自治体において良く保全されるということである。とくに「市民の森」方式のように樹林地所有者の協力により、はじめて制度が動くような場合には、そのような地権者と昔からのコミュニケーションがある林務行政サイドが、まず地区に入っていく必要がある。昔からのつきあいから頼まれたということが「市民の森」方式に地権者の心を動かす契機となるのである。そのような場所を具体的に一般市民開放のオープンスペースとして管理維持するのは都市計画行政サイドであり、両行政サイドの一体的運営によって初めて、「市民の森」方式は活用されるのである。

また身近な緑地を守るための既存制度活用の方策をシステムとして考える必要もある。身近な

緑を守るための既存制度は様々に存在するが、それぞれが互いに無関係に機能している。それを相互に関連づけ、開発許可制度による緑地に緑化協定を義務づけるなり、都市計画上の緑地として位置づけるなどのシステムの活用も必要であろう。

3. 税制の制度的改正

緑の保全一般としてとらえると、税政上の措置としては、固定資産税、都市計画税、譲渡所得税特別土地所有税等の減免について優遇制度があるが、身近な緑地保全としては、緑地保全地区に適用がある。しかし緑地保全地区内の固定資産税都市計画税の減免措置の内容を見ると、⑦山林については緑地保全地区内に指定されていない場合の価額の $\frac{1}{2}$ を評価額とする。④宅地については総面積に対する樹木の生育している部分の地積の割合に応じ、崖地補正率表の適用により補正した評価額とする、とされている。これは自治体が独自に展開している市民の森、保存樹林への税制上の優遇措置と比較しても見劣りするものである。

税制の上で最も問題視され、検討の余地があるのが相続税である。いくつかの自治体で「市民の森」の契約が地権者から解除される例が出ているが、それには何んらかの形で相続税の問題がからんでいる。相続が出た時点で、自治体はその土地を買取ることが出来れば問題がなく、そのための基金作りが必要であるというもひとつの考え方である。しかし、税制をもう少し基本的な点で考え直してみると次のようなことも言えるのではないだろうか。

身近な緑地としての樹林地の固定資産税、都市計画税を生産緑地なみに減額し、かわりに一定期間売買を制限し、一般市民の利用に供するとともに、相続税発生時には、現行農地相続と同じ、20年間の納税猶予制度を導入することも検討の価値がある。すなわち身近な緑地を都市におけ

る生活緑地として位置づけ、その存在自体が公共的価値であるとして、生産緑地、農地と同様の優遇措置をとることである。

4. 誘導制度の導入

現行の身近な緑を保全する手法としては、規制手法か、あるいは買上げ手法がとられてきた。中でも大都市圏においては規制手法が中心的存在であったが、担保力の強い規制手法は土地所有権の強い制限となるため、地権者の申し出があった場合、買取り義務が随伴してくるため、自治体側はなかなかその手法を使いたがらない。一方規制力の弱いものは、担保力が弱いため実質的保全手段としてはなかなか位置づけられないというジレンマにあった。

そういう中で、身近な緑の保全に、より広範な民間サイドの力を利用し、それを緑の保全に市民をまき込む契機とすることも考えられる。そのような動きはすでにあり、例えば、横浜市、名古屋市等で建築基準法の総合設計制度の公開空地として自然林を認め、その見返りに建物の容積率や高さの規制等を一部緩和するという事例がある。また上記の考え方をより体系的に本格的に導入した例としてアメリカのTDR制度(Transferable Development Rights)や、フランスのCOS(Coefficient d'Occupation du Sol = 土地占有係数)の譲渡制度がある。両国の制度は若干ことなるが、今アメリカのTDR制度を簡単に紹介すると、次のようになる。ある自治体が、行政区域内に、自然保全地区と開発促進地区の2地区を定め、自然保全地区に指定された地権者には、その土地の開発権を、開発促進地区で開発を行う人に売することを認められることによって補償されるというシステムである。開発促進地区で開発権を買った人は、法定容積率以上の開発を一定程度許される。一方、開発権を売った自然保全地区の地

権者は、現状のまま土地を保全することになる。

5. 住民参加

身近な緑を保全する前提としての市民、住民の積極的参加、協力が必要であるが、既存の制度の中では、自治体の独自条例に基づく市民の森、保存樹林等を除けば、緑化協定が存在するのみである。身近な緑を保全するための住民参加は様々な形で、より積極的に図られるべきであろう。

身近な緑により関心を持つためのフェスティバルのような啓蒙運動から始まり、より積極的な利用者としての参加、管理者としての参加、さらに基金等に資金を提供する形での参加等、様々な段階、それぞれの人にあった参加形態がとれるようになっていくことが望ましい。そのような中で練馬区の「市民の森」類似方式である「憩いの森」制度に「市民委員会」という形での積極的な市民参加形態がとられていることは興味深い。