

第1章 「緑確保の総合的な方針」の必要性

1 2040年代の東京の姿に向けた緑施策

東京都は令和元年12月、2040年代に目指す東京の姿と、その実現のために2030年に向けて取り組むべき戦略を示した『『未来の東京』戦略ビジョン』（以下「戦略ビジョン」という。）を策定しました。世界の政治・経済等の枠組みの大きな変化、第4次産業革命のうねり、世界的な気候変動の危機、少子高齢・人口減少社会の進行という、4つの点における歴史的な転換点に直面している中で、「戦略ビジョン」では、こうした厳しい状況に向き合い、目指す東京の姿の一つとして、「水と緑を一層豊かにし、ゆとりと潤いのある東京」を提示しました。そしてこのビジョンの実現を目指し、2030年に向けた戦略として、都市計画公園や緑地の整備、農地や自然地の保全を推進するとともに、防災や都市再生など様々な施策とも連動させながら、あらゆる場所で緑を創出・保全していくことで、緑溢れた都市を創り上げていくこととしています。これは、平成29年に策定した「都市づくりのグランドデザイン」において都市づくりの挑戦として掲げた、「緑の総量を減らさない」という目標と合わせ、今後、東京が取り組んでいく緑施策の大きな方向性となります。

2 これまでの緑施策

緑は、都市が自然環境との調和を保っていく上での重要な構成要素であり、これはほかのもので代替することはできません。このような緑の持つ可能性をあらゆる角度から生かせるようにすることが、東京を持続可能な都市としていく鍵と考えられます。

東京の都市づくりを緑の観点から振り返ってみると、市街化の進展による緑の減少に対して、東京都では昭和50年代から総合的な対策を講じるようになりました。体系的に緑地を捉えて全体目標像を示した「東京都緑のマスタープラン」^{※1}（昭和56年）、緑の対策範囲を民間まで広げて施策を示した「緑の倍増計画」^{※2}

※1 2000年の緑地の確保目標として、区部約10,700ha、多摩部約33,000ha 計約43,700ha(区域の30%相当)、1人当たり緑地面積は、区部12㎡、多摩部20㎡とした。

※2 緑の量、質、行動の倍増がコンセプト。1人当たり公園面積を3.1㎡から6.0㎡に、樹木を1億本から2億本に倍増することを目指した。

(昭和59年)、多摩の丘陵地の開発指針を示した「みどりのフィンガープラン」^{※3}(平成3年)、そして「みどり率」^{※4}を政策指標に掲げた「緑の東京計画」^{※5}(平成12年)等がありました。

また、平成6年の都市緑地保全法^{※6}改正に伴い、各区市町村の緑のマスタープランとも言える「緑の基本計画」^{※7}が法律上の基本計画に位置付けられ、今日まで東京都の都市計画区域のほぼ全自治体が策定、運用しています。

さらに平成18年3月には、東京都・区市町が合同で「都市計画公園・緑地の整備方針」を策定し、計画的に都市計画公園・緑地の整備に着手することとしました。平成23年に当初の計画を改定し、令和2年までの10年間の計画で事業を進めています。

また、東京における自然の保護と回復に関する条例の緑化計画制度や開発許可制度、更に都市開発諸制度等^{※8}による緑の保全・創出、環境軸^{※9}のように、まちづくりと連動して緑を生み出す仕組みも充実させてきました。

これらの取組などにより、公園・緑地は、区部で過去10年間に230ha、多摩部で450haと着実に増加するとともに、都市開発による公開空地等の緑や街路樹の緑なども増加しており、緑を創出することについては、一定の成果を上げてきています。

※3 多摩の丘陵地の緑について、自然と開発の調和の観点から地形的、自然的特性により類型区分し、その特性に基づいて保全・活用が行われるよう、ガイドラインとして示したもの

※4 緑被率(ある地域における、緑で被われた土地の面積の、その地域全体の面積に占める割合)に「河川等の水面の占める割合」と「公園内の緑で被われていない面積の割合」を加えたもの

※5 平成13年度から平成27年度までの15年間に取り組むべき緑づくりの目標と施策の方向などを明らかにしたもの

※6 昭和48年に制定。平成16年に「都市緑地法」に名称改正。都市緑地法は都市において緑地を保全するとともに緑化を推進することにより良好な都市環境の形成を図り、健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的

※7 都市緑地法に規定され、区市町村が定めることができる。緑地の保全や緑化の推進に関して、その将来像、目標、施策などを定める基本計画

※8 再開発等促進区を定める地区計画、特定街区、高度利用地区、総合設計(東京都許可)に都市再生特別地区が加わった都市開発を誘導する制度群

※9 公園・緑地、道路や河川のみどりとこれら沿線のまちづくりで生まれるみどり等を組み合わせ、都市施設のみでは成しえない厚みと広がりをもったみどり空間の創造を目指すもの

3 方針の策定経緯

これまで様々な緑の施策が講じられてきたにもかかわらず、東京全体の緑を俯瞰すれば、いまだに減少傾向が続いています。その大きな要因は、人と自然との関わりの中で、長い間育まれてきたと言われる樹林地や農地等の既存の緑の役割の変化にあります。例えば、樹林地は、いわゆる平地林^{※10}や屋敷林^{※11}、あるいは丘陵地・山地での薪炭林^{※12}や用材林^{※13}などの用途や機能に由来するよう、生活や産業に不可欠な存在でした。

その後、産業構造の変化や市街化の進展により、こうした樹林地や農地の面積は著しく減少しましたが、残された緑という観点からすると、その希少性が今日では、逆に大きな意味を持つようになりました。

近年、地球規模の環境問題に対する関心が高まる中、二酸化炭素の吸収、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の保全、郷土の景観を形づくる骨格としての役割、雨水の浸透機能など、緑の持つ多くの機能が見直され、再びなくてはならない存在になったと言えます。

既存の緑は都民全体のかげがえのない共有財産であり、未来に向けて確実に引き継いでいかねばなりません。我々の世代は、その責務があります。ややもすると見過ごされがちな、こうした既存の緑にもっと関心を持ち、まちづくりの一環として力を注ぐことが必要です。

また、既存の緑の保全だけでは、緑を一層重視した総合的なまちづくりとはなりません。東京の各地で起こる再開発等の様々なまちづくりについて、質・量ともに確保するための規制誘導策等を示していくことも併せて必要です。

こうした観点から、既存の緑については、まず、都全域について、実態を把握し、整理した上で、今後の緑の方向性を明らかにしていく必要があります。そして、これまで以上に保全を推進するためには、具体的、効果的な方策を検討し、時期を逃すことなく、対策を講じていくことで、緑の減少傾向を緩和していく必要があります。

※10 都市近郊や平坦地域に残された森あるいは林。ここでは、ほぼ平坦地にある雑木林を指す。

※11 農家などの周りに、防風、防雪、用材の活用等を目的に設置された複層構造を持つ林

※12 薪及び木炭の原材料の生産を目的とする森林

※13 主に有用材を生産するための森林

また、緑を一層重視したまちづくりを実現するためには、目指すべき地域の緑の姿に沿って、既存の緑とまちづくりで生まれる緑との連携を進めていく必要があります。

このような既存の緑の保全やまちづくりの方向性をとりまとめる試みを確実なものとするために、東京都と区市町村は、「緑確保の総合的な方針」を平成22年5月に策定しました。平成28年3月には、更なる緑の確保を進めるため確保地の追加を行い、都市の中で減少傾向にある緑の課題に対応しています。

4 これまでの主な成果

◆確保地・確保候補地について

「緑確保の総合的な方針」では、平成22年に確保地約305haを公表し、更に平成28年に約134haを追加して計画的に緑の保全に取り組んできました。その結果、これまでに、都と区市町村は確保地約439haのうち約315haを確保しました※14。

また、計画期間にとらわれずに保全に取り組むとした確保候補地約1,055haについても、これまでに約104haを確保しました。

◆都市計画公園・緑地

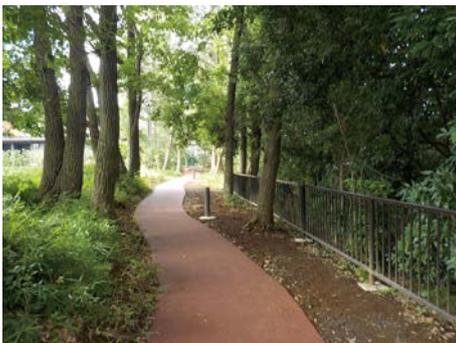
都市計画公園・緑地として、市街地にある崖線の貴重な緑や農地を確保したことで、これらを永続的な緑の空間として多くの都民が活用できるようになりました。



世田谷区 喜多見農業公園



大田区 佐伯山緑地



国分寺市 恋ヶ窪用水路周辺緑地

※14 方針策定時に設定した確保水準を達成したものを「確保した」と表現する。確保面積は平成31年4月1日現在。確保水準については、P83 【資料】「確保地の水準の基本的な考え方」を参照

◆特別緑地保全地区※15

地域に大切にされている樹林を、13区市30か所で特別緑地保全地区として保全し次世代に引き継がれることになりました。



足立区 西新井栄町



西東京市 下保谷四丁目
(高橋家屋敷林)

◆農の風景育成地区※16

都市に潤いを与えると同時に、災害時の避難空間にもなる農地を含む地域の景観を、地域の方々の協力を得て、3区4か所で「農の風景育成地区」に指定することにより保全しました。



杉並区 荻窪一丁目・成田西二・三丁目地区
(屋敷林とミカン畑の風景)



練馬区 南大泉三・四丁目地区
(地区内の体験農園)

※15 都市において良好な自然的環境を形成している緑地を、建築行為など一定の行為の制限などにより現状凍結的に保全する制度。都市計画法における地域地区として、市町村等が計画決定を行う。土地所有者には、相続税・固定資産税の評価減、建築行為等の申請が不許可となった時に土地の買入れを申し出ることができるなどのメリットがある。箇所数は平成31年4月1日現在

※16 都市部において比較的まとまった農地や屋敷林等が残り、特色ある風景を形成している地域について、将来にわたり風景を保全、育成する地区。区市町が地区の選定・運営を行い、都が指定する。箇所数は令和元年12月20日現在

◆東京の緑を守ろうプロジェクト

本方針の主旨に賛同した一般財団法人セブン-イレブン記念財団との連携・協力により、「東京の緑を守ろうプロジェクト」として都内に残る緑を保全する市民活動の支援を行いました。屋敷林や雑木林など東京の緑の保全活動を行う市民団体に対し、平成22年度から平成30年度までに、合計235件、総額約4,315万円の活動助成を行いました。

また、このプロジェクトでは、本方針を後押しする民間組織として「東京の緑を守る将来会議」を創設し、緑の保全に関するシンポジウムやセミナー等の普及啓発活動などを行いました。東京の緑を守る将来会議は、平成30年度にNPO法人Green Connection TOKYOとして法人格を取得し、中間支援組織として更に活動を充実させていくこととしました。



緑の保全に関するシンポジウム



雑木林の保全活動

◆界わい緑化推進プログラム

公益財団法人東京都公園協会と連携し、区市町村の計画案に対し人材の提供や活動に対する助成を行う「界わい緑化推進プログラム」を実施し、緑に囲まれたまちづくりをしたい地域の要望を実現してきました。

<緑化事例>



平成26年度 港区



平成29年度 八王子市

5 方針の改定について

平成31年2月、東京都都市計画審議会から、「東京における土地利用に関する基本方針について」の答申(以下「答申」という。)がありました。

答申では、「都市づくりのグランドデザイン」を踏まえた土地利用のあり方として、「将来の人口減少を見据えた安全で魅力や活力の高い都市の創出を図る土地利用へ転換すべき」と提言しており、緑については、丘陵地、河川・崖線などの自然地形や公園・緑地などと一体となった厚みとつながりのあるみどり^{※17}の充実及び都内全域でのみどりの量的な底上げと質の向上を推進することが必要としています。

また、特に、農地は、付加価値の高い農業生産の場として活用されることに加え、環境や防災の機能を持った貴重な緑の空間であり、将来にわたり保全・活用していくことが極めて重要であるとしています。

緑確保の総合的な方針は、策定の経緯や意図を引継ぎつつ、「戦略ビジョン」で示す方向性や「都市づくりのグランドデザイン」を踏まえ、新たな10年間の計画期間を設定し、改定を行います。

※17 答申では、樹林や公園緑地、農地、崖線、河川、敷地内緑化などを「みどり」と表現している。