

第1章 「緑確保の総合的な方針」の必要性

1 環境・緑・景観を一層重視した都市づくり

東京は、日本の首都として、経済や文化を牽引し、魅力とにぎわいを持つ一段と次元の高い国際都市となることが期待されています。三環状道路^{※1}を始めとする骨格的な幹線道路の整備や羽田空港の再拡張と国際化、大手町ほか都心部の機能更新など、これら都市再生への取組は、その輪郭をつくり始めつつあります。

一方で、東京を取り巻く状況は、地球温暖化の進行による気象異変、都市の成長過程で失われた水や緑への希求、景観法の施行を契機とした美しい景観に対する意識の高まり等に見られるように、特に環境や景観において新たな局面を迎えました。

東京はこの意味において、首都機能を引き続き担いつつ、日本経済の牽引役と環境等の諸問題を強力に解決する役割を併せ持つ、世界に範たる都市に進化していくことが求められています。

言い換えれば、環境・緑・景観の期待に応えていくことは、東京の活性化を図り成熟都市を目指す上での不可欠な道筋と言えます。これまでにない決意を持って、東京ならではのコンセプトを持ち、環境・緑・景観を一層重視した都市づくり^{※2}を、強力かつ迅速に展開していく必要があります。

2 これまでの緑施策

こうした中で、特に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、東京をこれまでにない先進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

※1 首都圏三環状道路－圏央道（首都圏中央連絡自動車道）、外環道（東京外かく環状道路）、中央環状線（首都高速道路中央環状線）

※2 「東京の都市づくりビジョン（改定）」平成21年7月策定

ようになりました。体系的に緑地をとらえて全体目標像を示した「東京都緑のマスタープラン」※³(昭和 56 年)、緑の対策範囲を民間にまで広げて施策を示した「緑の倍増計画」※⁴(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」※⁵(平成 3 年)、そして政策指標「みどり率」※⁶を用いた「緑の東京計画」※⁷(平成 12 年)等があります。現在では、緑の単独計画ではありませんが、「10 年後の東京」(平成 18 年)が引き継いでいます。

また、平成6年の都市緑地保全法※⁸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」※⁹が法律に位置付けられ、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、事業計画として2015年までに整備に着手する予定の都市計画公園・緑地を明らかにしました。

これらの計画や指針が実行に移されたことにより、例えば、一人当たりの公園面積の増大や屋上緑化の拡大に見られるように、新たに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。

また、東京都の自然保護条例の緑化計画制度や開発許可制度、さらに都市開発諸制度等※¹⁰による緑の保全・創出、環境軸※¹¹の形成のよう

-
- ※³ 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)、一人当たり緑地面積は、区部12㎡、多摩部20㎡とした。
 - ※⁴ 緑の量、質、行動の倍増がコンセプト。一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。
 - ※⁵ 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。
 - ※⁶ 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。
 - ※⁷ 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。
 - ※⁸ 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。
 - ※⁹ 都市緑地法に位置づけられ、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。
 - ※¹⁰ 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)に都市再特別地区が加わった都市開発を誘導する制度群。
 - ※¹¹ 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。

に、まちづくりと連動して緑を生み出す仕組みも充実し、成果もあげており、公園等の拡充と併せ、今後の大きな柱になることが期待されています。

3 新たな方針策定の必要性

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、未だ減少傾向が続いています。その大きな要因は、人と自然のかかわりの中で長い間、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。樹林地で言えば、その多くは防風や燃料・肥料供給の必要性から育まれた平地林^{※12}や屋敷林^{※13}、あるいは丘陵地・山地での薪炭林^{※14}や用材林^{※15}などの用途や機能に由来しています。この意味で、これらの緑は、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。

例えば、今日問われている地球温暖化に係るCO₂吸収源としての役割、クールアイランド^{※16}への貢献、生物多様性の確保^{※17}、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、既存の緑の持つ多くの機能^{※18}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。

今や、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。また、我々の世代は、そうしていくことの責務があります。

※12 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。

※13 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。

※14 薪及び木炭の原材料の生産を目的とする森林。

※15 主に有用材を生産するための森林。

※16 都市内部にある地表面温度の低い緑地や水面が周辺の熱を下げる現象で、ヒートアイランド現象を緩和するものとされる。

※17 地球上の多様な生物の存在と多様な生態系が、人類の存続の基盤となることから、これをいかに保全するかを課題としたもの。

※18 既存の緑の機能を大別すると、樹林地は、環境面から、クールアイランドとしての貢献、生物生態系の保全、雨水浸透、雨水貯留、CO₂吸収源、風致・景観面からは、地域のランドマーク・スカイライン効果、地域自然資産、レクリエーション・教育面からは、余暇・保養の場、環境学習の場などが考えられる。農地も、新鮮で安全な農産物の供給、食育や余暇活動の場、防災空間など、同様に多様な機能をもつ。

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今後の東京には必要です。

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・量ともより一層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、より保全を推進するために、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。

また、緑を一層重視したまちづくりを実現するためには、まちづくりで生まれる緑と既存の緑との連携を進め、これまで以上の緑への配慮や目指すべき地域の緑の姿を示すような指針をもつ必要があります。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、新たな着眼点の下に、方針を策定します。