

# 千葉県下の自治体における都市緑地保全法の 適用による市街地内緑地の保全

橋 詰 直 道

## I. はじめに

都市化の進展によって、大都市およびその周辺地域ではこれまでに多くの緑地が蚕食されてきた。その結果、とくに市街地内に残された緑地は、その存在そのものが重要視されるようになり、都市生活環境のアメニティ資源として見直されるようになった。このため、緑地を環境財としてとらえ、その外部効果を見直す時期にきており、緑地を将来的にも確保するためには、土地所有者だけでなく受益者である一般市民にもその費用負担を拡大する必要がある（福岡，1981など）。土地の私的所有を認めた緑地の確保のためには、何らかの形で補償する必要がある（華山，1976，1984）。緑地減少の背景には、地価の高騰に伴う相続税の高額化が関係しており、林地相続に対する納税猶予制度の導入が必要である（小田，1982）などとする指摘もある。

1970年代以降、都市化進行地域の自治体では、独自の条例や要綱を制定することで緑地保全政策を展開してきた。現行の緑地保全政策に関する施策は、税制面などの優遇措置で土地所有権の移動なしに、土地利用に関する制約を加える方法と、土地を公有地として買収する方法とに大別できる（北島，1984）。前者の場合、都市化進行地域に残された貴重な緑地を土地所有権の移動なしに自治体独自の緑地保全に関する条例・要綱によって保全する例としては、すでに筆者が報告した千葉県八千代市などにおいてみられる「環境保全林制度」の例をあげることができる。これは、市が土地所有者と山林の保全協定を結び、その結果生じる諸規制への代償として補助金を交付するといった制度であるが、緑地の恒久的存続を考えた場合、消極的な緑地保全対策であるといわざるを得ない（橋詰，1983）。市民の森制度を土地使用貸借方式でいち早く導入した横浜市では、これまでに相続発生時に土地所有者より買い取り要求のあったものについては買収に応じており、その実績は、市民の森全体の18.2%に相当する。つまり、地権者である樹林地所有者は、土地資産運用、維持管理費の軽減、管理労働力の確保さらに相続が発生した場合にも市の買収が期待できるといった点からもメリットの大きい制度といえる（神奈川県，1985；座間ほか，1985；青柳・山根，1992）。しかし、土地使用貸借契約による市民の森の場合も、その緑地が永続的に保全されるという保証があるわけではない。この方式の最大の課題は、土地所有者が契約の解除を求めてきた場合に、市がいかに対応するかということである（宇都宮，1986）。

都市の市街地内に残された緑地をより確実に確保し保全するためには、後者の方法、つまり、山林所有者に対し、土地利用に関する規制に伴う土地の買い入れ申し出権を与えた「都市緑地保全

法」などを適用し、恒久的緑地として買収する方法が考えられる。従来、この法律は、市街地内の社叢林を中心に適用されてきたが、近年、都市化進行地域に残存する私有林に適用し、積極的にその確保・保全を実現した新たな政策例がみられるようになった。しかし、この「都市緑地保全法」を適用して緑地を確保するためには、土地の買収予算が計上されなければならない、今日のように地価が極端に高騰した市街地内においてはその買収は不可能に近い。

筆者は、これまでに千葉県下の都市化進行地域を事例におこなった緑地保全政策についての一連の研究成果の1つとして、「都市緑地保全法」が果たす今日的意義はきわめて大きいことを指摘した(橋詰, 1985, 1987)。しかし、こうした「都市緑地保全法」の適用に伴う緑地保全地区の指定に関する地域の実証的事例研究は、地理学はもちろんのこと、関連する都市計画や造園・緑地学などの分野においてもなされていない。その意味では、千葉県下の都市化進行地域における自治体を事例に、緑地の残存メカニズムと緑地保全政策の関係を明らかにしようとする本研究の試みは、大都市周辺の都市化進行地域における土地利用や都市生活環境の整備に関する研究を進める上でも重要な意味をもつものと思われる。本稿は、こうした研究の一環であり、千葉県下の自治体において「都市緑地保全法」を適用することで市街地内の緑地が保全されることになった事例調査を通して、緑地保全地区の指定に至った社会・経済的背景や行政および地域住民の対応について分析することで、その一般的特徴と問題点を明らかにしようとしたものである。

千葉県下の都市化進行地域の自治体を事例として取り上げたのは、東京の周辺地域において近年最も都市化の進展が著しい地域であること。首都圏近郊整備地帯に位置する県下の多くの自治体において独自の緑地保全政策を試し、市街地内に残存する緑地保全に積極的に取り組む姿勢がみられることなどによる。なお、本研究でいう「緑地」とは、特別の場合を除き、とくに都市生活環境のアメニティ資源の1つとしてのいわゆる山林(樹林地)をさす。

## II. 都市緑地保全法と緑地保全地区の指定実績

ここではまず、「都市緑地保全法」とは、いかなる内容の法律であるか、また、その法律を適用してこれまでに指定されてきた緑地保全地区の全国的動向および今回事例地域としてとりあげた千葉県下の緑地保全地区の指定状況とその特徴について概観する。

### 1. 都市緑地保全法とは

「都市緑地保全法」(昭和48年9月1日公布, 法律第72号)では、その目的と地区指定要件を第1条と第3条において次のように規定している。

第1条(目的) この法律は、都市における緑地保全及び緑化の推進に関し必要な事項を定めることにより、良好な都市環境の形成を図り、もって健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的とする。

第3条（緑地保全地区に関する都市計画）「都市計画法」（昭和43年，法律第100号）第5条の規定により指定された都市計画区域内において，樹林地，草地，水辺地，岩石地若しくはその状況がこれらに類する土地が，単独で，若しくは一体となって，又はこれらに隣接している土地が，これらと一体となって，良好な自然環境を形成しているもの（以下「緑地」という）で，次の各号の一に該当する土地の区域については，都市計画に緑地保全地区を定めることができる。

- 一 無秩序な市街地化の防止，公害又は，災害の防止等のため必要な遮断地帯，緩衝地帯又は避難地帯として適切な位置，規模及び形態を有するもの
- 二 神社，寺院等の建造物，遺跡等と一体となって，又は伝承若しくは風俗慣習と結びついて当該地域において伝統的又は文化的意義を有するもの
- 三 風致又は景観が優れており，かつ，当該地域の住民の健全な生活環境を確保するため必要なもの

この法律は，都市化の進展に伴う市街地の急激な拡大によって都市における緑地が減少し，地域住民の生活環境を悪化させている現状に対し，都市計画区域内の良好な自然環境を有する緑地などを保全するための緑地保全地区制度と市街地の緑化を推進するための緑化協定制度を創設しようとしたものである。とくに，民有地の緑地保全に関する従来の都市計画制度の中でも，首都圏及び近畿圏の近郊緑地特別保全地区制度，古都における歴史的風土特別保存地区制度の全国版を創設しようという発想がこの法律に結びついたといえる。この緑地保全地区は都市計画法第8条の地域地区の1つで，都市内の既存緑地を現状凍結的に保全するという点では，首都圏及び近畿圏の近郊緑地特別保全地区と違いがない（野呂田，1975）。

また，緑地の現状凍結を最大の目的とするこの法律は，土地所有者に対してきわめて厳しい制約を課すものであり，緑地保全地区内（近郊緑地特別保全地区も同じ）における行為については，土地の形質の変更を伴わない最低限度の樹木の管理上必要な最低限度の伐採以外は原則的に認められない。よって，緑地保全地区内の行為の制限などについては，細部にわたってその内容が定められているばかりでなく，違反のあった場合の原状回復命令なども厳しく定められている<sup>1)</sup>。

もちろん，行為の制限によって土地所有者に生ずる損失の補償に関する規定も設けられている。これは，緑地保全地区内においては，建築物の新築，宅地の造成，樹木の伐採等の行為は，都道府県知事の許可制となっており，緑地保全上支障があると認められる場合は，許可しないというきわめて厳しい制約を課していることによるものである。さらに，緑地保全地区の土地所有者が行為許可を受けられないことで土地利用に支障をきたし，損失を受ける場合には，土地の買い入れの申し出ができるように配慮されている。この場合，緑地保全上必要と認められる場合には市が時価で購入に応ずることが定められている。よって，土地所有者の土地の買い入れは，もちろん収用といった強制的なものではないが，土地所有者の権利救済のみを目的にしたものではなく，買い入れなければ緑地の保全に支障をきたすかどうかの判断が重要な要件とされている。国は，損失補償及び土地の買い入れに要する費用については，予算の範囲内で，政令で定めるところにより，その一部を

補助することができることになっている。国庫補助の対象は、損失の補償及び土地の買い入れに要した費用に限定されており、補助率は1/3（都市公園の用地取得費と同様）である（野呂田，1975）。

こうした意味から、都市化進行地域に残された緑地を確実に保全するための制度としては、「都市緑地保全法」はきわめて有効であるといつてよい。しかしながら、実際にはこの法律を運用し、指定された緑地保全地区は全国的にみても決して多くはない。

## 2. 全国の緑地保全地区指定状況

そこで、この「都市緑地保全法」を適用してこれまでに指定された緑地保全地区の全国的傾向をみてみる。建設省（1993）の資料によると、1992年3月31日現在で、全国の自治体において緑地保全地区として計画決定されている地区は、34都市、205地区、1,902.8haであるが、これには埼玉県新座市の平林寺（58.4ha）、千葉県市川市行徳（83.0ha）、横浜市円海山（100.0ha）、横須賀市武山（194.5ha）など9都市、14地区の合計1,262.9haの近郊緑地特別保全地区が含まれている。緑地保全地区全体の指定面積が最も広いのは、兵庫県で594.0ha（神戸市内の5地区）であるがこれはすべて近郊緑地特別保全地区に指定されたものである。次いで、神奈川県で540.9ha（横浜・川崎・横須賀・藤沢・相模原・大和市、葉山町の合計17地区）であるが、このうち近郊緑地特別保全地区に指定されている地区が全体の86.2%（466.2ha）を占める。

「都市緑地保全法」の適用による緑地保全地区の実質的な指定面積は、全国でわずか639.9ha（28都市、191地区）であり、その1地区あたりの平均面積は3.35haと、きわめて小規模な面積にとどまっている。また、全国レベルでみた場合その多くの指定地が社寺境内の緑地となっている。

表1 都道府県別にみた緑地保全地区の指定状況（1992年3月31日現在）

都道府県	都市緑地保全法による指定			近郊緑地保全法による指定*			都市名
	都市数	地区数	面積	都市数	地区数	面積	
北海道	1	20	40.2 (2.0)	—	—	—	札幌市
群馬	4	8	28.7 (3.6)	—	—	—	高崎・伊勢崎・館林・藤岡市
埼玉	—	—	—	1	1	58.4 (58.4)	新座市
千葉	6	8	7.8 (1.0)	2	2	144.3 (72.2)	千葉・市川・我孫子・佐倉・柏・流山市
東京	4	7	87.7 (12.5)	—	—	—	区部、小金井・狛江・多摩市
神奈川	3	11	74.7 (6.8)	5	6	466.2 (77.7)	横浜・川崎・横須賀・藤沢・相模原・大和市、葉山町
岐阜	4	4	85.9 (21.5)	—	—	—	瑞浪・土岐・各務原市、古川町
愛知	1	67	140.1 (2.1)	—	—	—	名古屋市
京都	1	1	11.9 (11.9)	—	—	—	京都市
大阪	2	2	1.9 (1.0)	—	—	—	東大阪・泉南市
兵庫	—	—	—	1	5	594 (118.8)	神戸市
福岡	2	63	161 (2.6)	—	—	—	福岡市・北九州市
合計	28	191	639.9 (3.4)	9	14	1262.9 (90.2)	

注：面積の単位はha；( )内の数字は1カ所あたりの平均面積；\*は近郊緑地特別保全地区；記号—は、なしを意味する。

(建設省資料より作成)

「都市緑地保全法」の適用に伴う緑地保全地区の指定地区数をみると福岡県の福岡・北九州市が63地区（161.0ha）、愛知県名古屋市が67地区（140.1ha）、北海道札幌市が20地区（40.2ha）の順に多い。このうち名古屋市はすべて土地の買収を伴わない社寺境内の緑地であるが、福岡・北九州・札幌の場合は、一般の私有地の緑地に対して「都市緑地保全法」のアミがけを進めており、買い取り請求が出された場合には、積極的に買収を進めている。もちろん地区数こそ多くないが千葉県の8地区（1カ所平均規模約0.98ha）、東京都7地区（1カ所平均規模約12.53ha）などでは、その多くがいわゆる一般の私有地の山林を対象に指定したものであり、地価の高騰した市街地内にありながらも土地所有者からの買い取り請求にも応じている例も多い。しかし、現状ではこのように積極的に緑地保全を進めている自治体は、全国的にみると例外的な存在といわざるを得ない<sup>2)</sup>（表1）。

### 3. 千葉県における緑地保全地区指定

現実に開発によって緑地消失の危機にさらされているのは、社寺境内の貴重な植物相がみられる緑地ではなく、ごく一般的な雑木林で、かつその面積もきわめて小規模な緑地である。こうした緑地は、これまでに開発の波を幾度となく逃れてきた緑地であり、存在そのものが貴重となった都市の生活環境資源としての緑地でもある。1992年3月31日現在、千葉県内には6都市に8地区、合計面積152.1ha（その後1992年5月15日に1カ所追加指定された）の緑地保全地区が指定されている。もちろん、この中には千葉県市川市行徳（83.0ha）、千葉市東千葉（61.3ha）の2地区、合計144.3haの近郊緑地特別保全地区も含まれている。1993年現在、「都市緑地保全法」の適用に伴う実質的な緑地保全地区の指定を受けているのは、市川・我孫子・佐倉・千葉・柏・流山市の6市において9地区、合計8.5haであるが、その1カ所あたりの平均面積は0.97haときわめて小規模である。

「都市緑地保全法」第3条の指定要件をみると、前述したように第1号は緩衝緑地として機能する存在であるかどうか、第2号は社寺など歴史的遺産と一体となった貴重な緑地を形成しているかどうか、第3号は風致・景観が優れており、地域の生活環境保全上貴重な緑地であるかどうかという基準があげられている。千葉県の場合、第2号により指定されたものが最も多く、市川市の「平

表2 千葉県の緑地保全地区指定状況（1993年3月現在）

都市名	地区名	面積 (ha)	指定年月日	指 定 要 件
市川市	平 田	0.7	81.3.20	法第3条第2・3号
市川市	子 の 神	0.7	81.3.20	法第3条第2・3号
市川市	宮 久 保	0.6	81.3.20	法第3条第2・3号
我孫子市	船 戸	2.0	82.8.6	法第3条第1号
佐倉市	鎚 木	1.9	84.8.21	法第3条第1・2号
千葉市	登戸緑町	1.1	89.3.14	法第3条第3号
柏 市	南 柏	0.5	89.3.14	法第3条第2号
流山市	松 ケ 丘	0.3	89.3.14	法第3条第2号
千葉市	都町西の下	0.7	92.5.15	法第3条第2号
合 計	9 地区	8.5		

注：「都市緑地保全法」による緑地保全地区のみ集計  
 （千葉県環境部資料及び千葉県都市部公園緑地課資料より作成）

田緑地保全地区]、「子の神緑地保全地区」、「宮久保緑地保全地区」をはじめ、佐倉市の「鐮木緑地保全地区」、柏・流山市の「南柏・松ヶ丘緑地保全地区」など9件中7件に及ぶ。次いで、第3号によるものが千葉市の「登戸緑町緑地保全地区」など4件、第1号によるものは我孫子市の「船戸緑地保全地区」と佐倉市の「鐮木緑地保全地区」の2件である。このことから、その指定にあたっては、地域の歴史的遺産と一体となった緑地景観として貴重であるか否かが指定の鍵となっているように見える。ただし、社寺の境内にみられる緑地は、一種の聖域として今日まで守り続けられてきた空間であり、その多くが生態学的にも貴重な自然植生を多く含んでいることはいうまでもない。よって、第2号による歴史的遺産と一体となった緑地が最も多く保全されているという事実は、名古屋市の例をあげるまでもなく当然の結果であるともいえる（表2）。

千葉県の場合、地区指定に伴う地権者から土地の買い取り請求に応じたものとしては、市川市の「平田緑地保全地区」、我孫子市の「船戸緑地保全地区」、佐倉市の「鐮木緑地保全地区」、柏・流山市の「南柏・松ヶ丘緑地保全地区」の例があげられる。これらの地区指定にあたっては、私有地が公有地（県有地）化されることによって、初めて「都市緑地保全法」のアミをかけることが可能となった事例である。

### Ⅲ. 都市緑地保全法の適用

ここでは、千葉県下の市川・我孫子・佐倉・流山・柏および千葉市内において緑地保全地区が指定されるに至った経過とその社会・経済的背景さらに行政と地域住民の対応について調査した結果を検討する。ただし、市川・我孫子市の事例については、すでにその一部を報告したので（橋詰，1985，1987），ここではそれらの記述は簡単にとどめ、佐倉・流山・柏および千葉市内において新たに指定された緑地保全地区の事例を詳しく報告する。

#### 1. 市川市の緑地保全地区

東京のベッドタウンとして、早くから住宅地開発が進展した市川市では、1968年に約260haだった山林が15年後の1983年には約150haに、1990年には133haにまで減少した。こうした状況に対して、山林所有者は「市川みどり会」（1986年現在、会員223名）を1972年に結成し、市との間で会員の山林に対する固定資産税の免税を盛り込んだ「緑地保全に関する協定」を締結し、市内に残された山林の維持・管理に自ら取り組んできた。この「市川みどり会」の発足は、1972年の小塚山市民の森（1978年市が用地買収）3.5haに隣接する樹林が伐採され、宅地造成がおこなわれたことに危機感を抱いた地元山林所有者の有志が、この開発を契機に起こした山林保全の運動に端を発する（市川みどり会・土田，1985；沈ほか，1988）。「市川みどり会」は、緑地が原因で第三者に損害を与えた場合の救済措置として山林保険<sup>3)</sup>に加入することを協定書に加えるなど緑地保全に積極的であるが、市川市も協定山林への税制面での優遇措置（固定資産税・都市計画税の免除）に加えて緑

地の維持管理に対する奨励金を支給することでこれを支援するとともに、徐々に失われつつある斜面緑地（段丘斜面の山林）を中心に積極的に買収し確保してきた。この市川市の緑地保全政策を考える上で重要なことは、1981年に千葉県下で初めて「都市緑地保全法」を適用することにより、子の神・宮久保及び平田の合計3カ所（合計面積2ha）が緑地保全地区に指定されたことで、都市化進行地域の多くの自治体から注目を集めたという点である<sup>4)</sup>。

市川市の市街地の大半は東西の長さ約4km、南北の幅約1～2km、比高3～6mの市川砂州上に発達している。この砂州上には、かつて果樹園（ナシ園）の防風林として植栽されたものと思われるクロマツが市街地内の街路に沿って数多く残されており、独特の市街地景観をみせている。この市川市に残された貴重な財産でもあるクロマツは、住民が自ら育ててきたアメニティ資源としての緑にほかならない。市川市はこのクロマツを1970年に「市の木」として指定し、その保全に努めている。市川市公園緑地課によると、市内に残存するクロマツは樹齢100年前後のものを中心に、その数約5,000本、このうち、京成電鉄沿線の市川砂州上には約3,000本が残されているという。1974年からは年間100万円の予算で、樹高10m以上、胸高直径20cm以上のクロマツについて、1本につき年間500円を所有者に対し、維持管理助成金として交付してきた（総戸数約1,500戸、総本数約2,000本）。しかしながら、市の財政的理由や一部所有者の反対もあって、1980年で中止されている。ただし、市は現在も、マツノザイセンチュウ防除事業として、被害木の伐採及び樹勢力活性剤の注入を実施し、その保全に努めている。また、1975年以降、市民団体（「市川みどりの会」）から寄付されたクロマツの苗木を結婚や子供の誕生時に、市民にプレゼントし、各家庭で植栽してもらうという制度も続けられており、市内のクロマツ景観の保護・育成に一役買っている。しかし、一方では宅地化の進展などにより、着実にクロマツはその数を減らしてきている。そのなかであって、最近奇跡的にもクロマツ林が保存されることになったのが、平田2丁目のクロマツ林である。この通称平田緑地は、1981年3月20日「都市緑地保全法」の適用によって、緑地保全地区に指定されたものである（図1）。

京成電鉄菅野駅に隣接するこの平田緑地（0.7ha）は、諏神社境内（0.3ha）と横浜市在住のA氏の個人所有地（約0.4ha＝旧A氏の宅地）から成るクロマツに覆われた貴重な緑地で、市川市の市街地内においては最も規模の大きなクロマツ林となっていた。1979年11月、A氏は事業経営上、A氏所有地を藤和不動産に売却し、3階建てのマンション（45戸）を建設（フジタ工業による）する計画を発表した。このため、市街地内に残された貴重なクロマツ林の大半が消失してしまうことに反対するS氏（計画隣接地に居住）を中心とした地元住民は、急遽「クロマツを守る会」を結成し、マンション建設反対運動に乗り出した。「クロマツを守る会」は、まず平田緑地の保存とマンション建設反対の署名を集め、12月には市川市議会に反対誓願書を提出した。市川市議会は、この誓願書を採択したが、開発業者側は、建設工事着工のための開発行為の事前審査書類を提出するなど計画実施の構えを崩さなかった。このため、「クロマツを守る会」は、さらに平田緑地の保存とマンション建設反対の署名を広く市内全域から集める一方、市長に対し市が同建設計画地を買い上

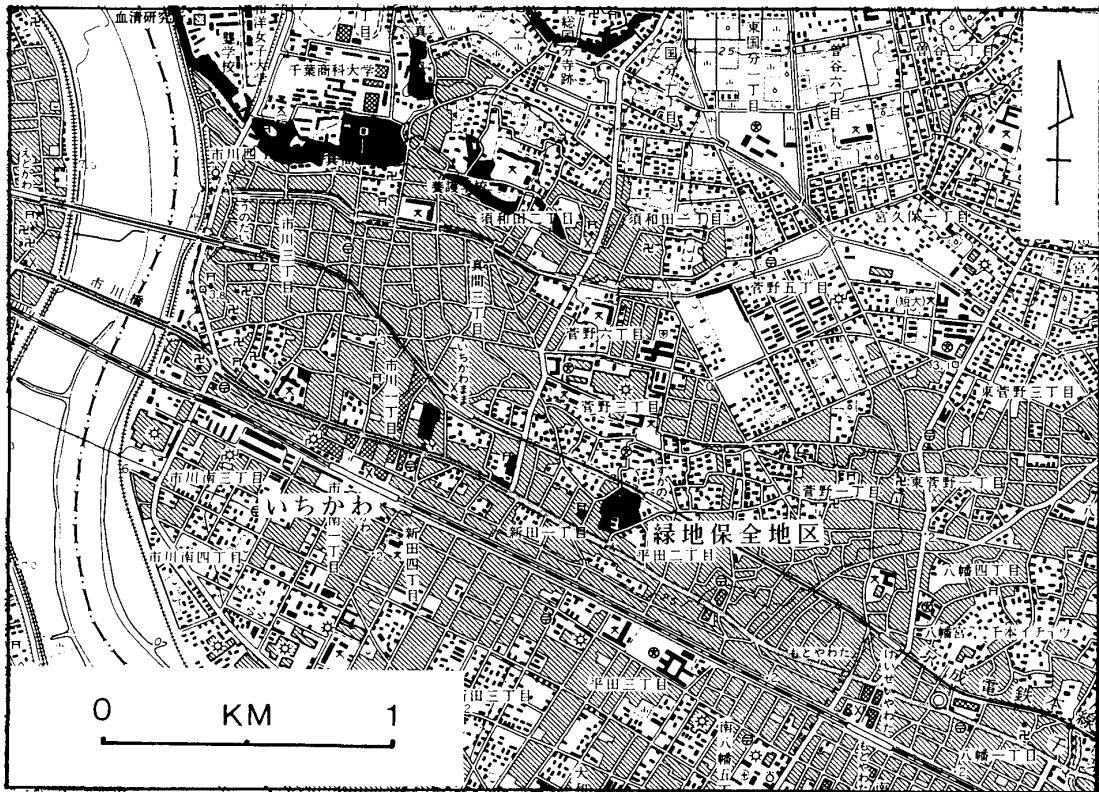


図1 市川市の市街地内に残存する緑地と緑地保全地区の指定地（1992年）

（国土地理院 25,000分の1地形図「船橋」の一部を利用）

げ、隣接する諏訪神社の境内と共に自然公園として保全するよう要請した<sup>5)</sup>。財政上、地価の高騰した市街地を買い上げることは、市の単独事業としては不可能であることから、「都市緑地保全法」の適用を検討し、その運用が平田緑地の場合可能であると判断、1980年7月に市川市長から千葉県知事へこの指定を求める要望書が提出された。千葉県県都市部計画課においてさらに、法適用の検討がおこなわれた結果、京成菅野駅前という高地価（付近の公示価格は、192千円/㎡、1982年1月1日、国土庁発表による）の土地にもかかわらず、1980年12月に県の都市計画審議会において、「都市緑地保全法」による緑地保全地区の指定を決定、翌年3月20日、千葉県知事により告示された。この決定はもちろん、A氏の土地を時価で買い上げることが条件であった。そのため、A氏所有の土地は、県によって約10億1,000万円（国が1/3、残りの2/3を県と市が6対4の割合で負担）で買収されることになった。買収は1981年度から5カ年計画でおこなわれた。

この民有地買収に伴う緑地保全地区の指定は、千葉県では最初のものであり、隣接する諏訪神社の境内のクロマツ林と併せて、半永久的にその緑が確保されることになったものであるが、その指定が可能となった背景には地域住民の開発に対する反対運動と市川市の緑地保全に対する積極的な姿勢があったことなどが指摘できる（橋詰、1985、図2）。



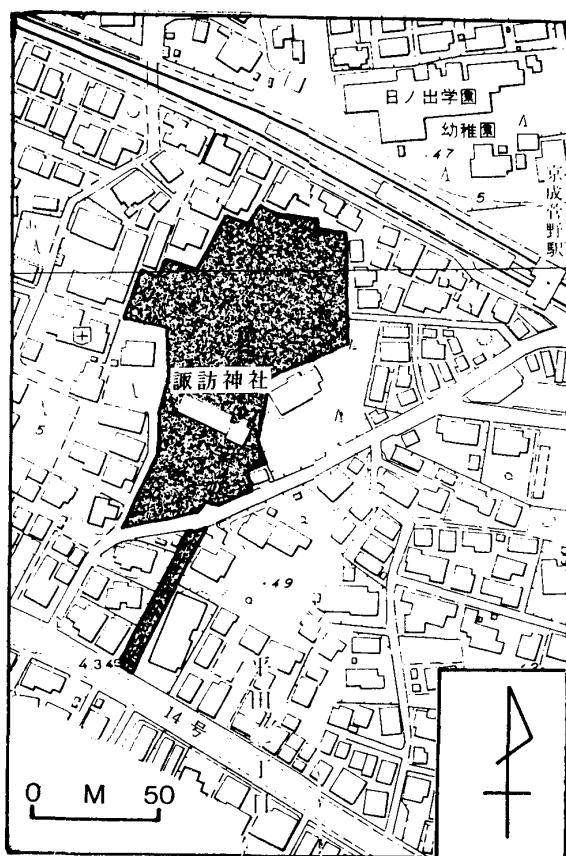


図2 市川市「平田緑地保全地区」(1992年)  
(市川市 2,500分の1管内図の一部を利用)

## 2. 我孫子市の緑地保全地区

近年都市化の進展が著しい我孫子市では、他市の例にもれず、急激に緑地が失われてきた。1973年からは、「我孫子市緑地等の保全及び緑化の推進に関する条例」を制定し、市街化区域を中心に市内に残された山林の緑地保存協定を進めてきた。とくに宅地化が進展しつつある地域の中にあつて、洪積台地の斜面緑地の存在はきわめて大きな意味を持ち、地域の景観の重要な構成要素となっている。その中にあつて、近年唯一まとまった山林が保存されることになったのが、船戸1丁目の通称船戸の森である(図3)。

1975年頃までは、この船戸地区とこれに隣接する白山地区には広く山林が残されており、その多くは市の保存樹林に指定され、貴重な緑地の1つとなっていた。ところが、市内に立地する大手企業の1社(日立精機)が一部社宅として利用していた社有地(2.8ha)の保存樹林協定を解除し、開発を進行させたことで、その緑の一角が大きく崩れることとなった。同社は、1970年代に入って赤字経営に陥り、この危機を地代収入をもって、脱却するために、市に対して土地の買い上げを要請してきた。市は、財政的事情からその1/2の土地を学校用地(白山中学校、1977年造成)として買収した。残りは、都市緑地として確保する計画であったが、これは実現できなかった。その結果、

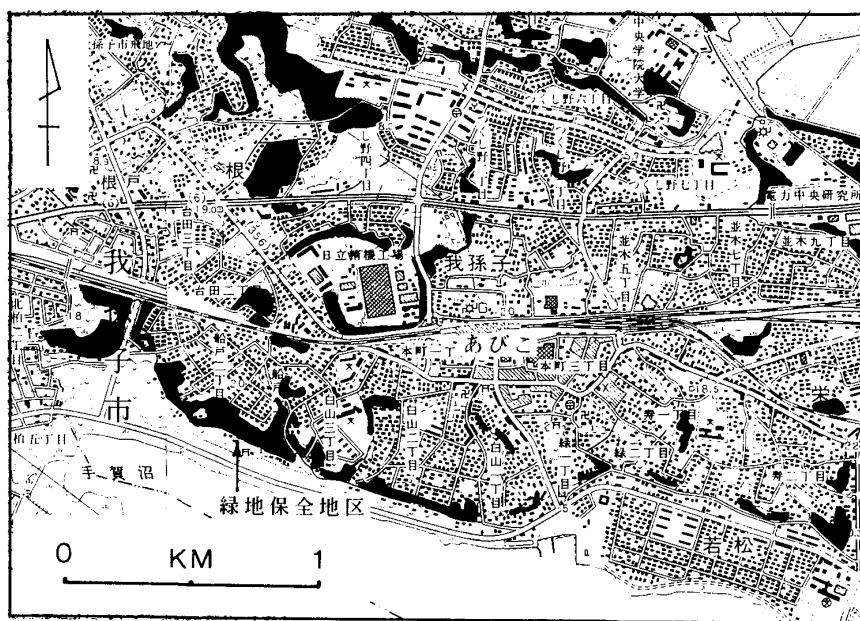


図3 我孫子市の市街地内に残存する緑地と緑地保全地区の指定地(1992年)  
(国土地理院 25,000分の1地形図「流山」,「取手」の一部を利用)

太平洋興発(株)がこの土地を買収(11~12万円/坪)し、4階建の分譲マンション(パシフィック我孫子グリーントウン、敷地面積約2.1ha、分譲総戸数286戸)を1980年より造成、81年より分譲した(当時の分譲価格は3LDKで、2,500万円~2,940万円であった)。

これを契機として、1981年4月には、隣接する白山地区の山林の一部0.7haを所有していた(株)プラチナが同じくマンション計画を発表した(プラチナ所有の山林は市の保存緑地協定契約を結んでいなかった)。これに対し、地元の「手賀沼の自然を愛する会」と「我孫子野鳥を守る会」の2つの自然保護団体を中心となり、船戸の森保存運動を起し、市長及び千葉県知事に対し緑地の現状凍結保存要求の陳情がおこなわれた。市はこれ以上の緑地の消失は回避したいとの考えから、県と協議した結果、「都市緑地保全法」を適用することで、国に対し買収予算(補助金)を請求した。その結果、1982年度の大蔵省復活予算折衝で国の予算を獲得したことで、県は総額4億1,000万円(5カ年事業)で買収することでプラチナ側の同意を得た(事業費の1/3は国の補助で、残りを県と市が折半する)。市はプラチナの社有地に隣接する地元農家の所有する山林1.3haについても緑地保全地区の指定をし、まとまった緑地として保全する方向で所有者との賃貸借契約を結んだ。この山林の所有者には、固定資産税・都市計画税に見合う借地料を支払い、かつ緑地の維持管理を市がおこなうことで緑地保全地区指定の同意を得た。これによって、プラチナの山林との合計約2haの山林が「都市緑地保全法」による緑地保全地区に決定し、1982年8月6日に千葉県知事により告示されたことで、船戸地区に残された斜面緑地の一部は今後も開発されることなく、半永久的に存続し続けることになった。この船戸の森の保存は、隣接する旧武者小路実篤邸と併せて市域に残された斜面緑地の中では、山階鳥類研究所の高野山地区への移転(1984年)に伴って保全された

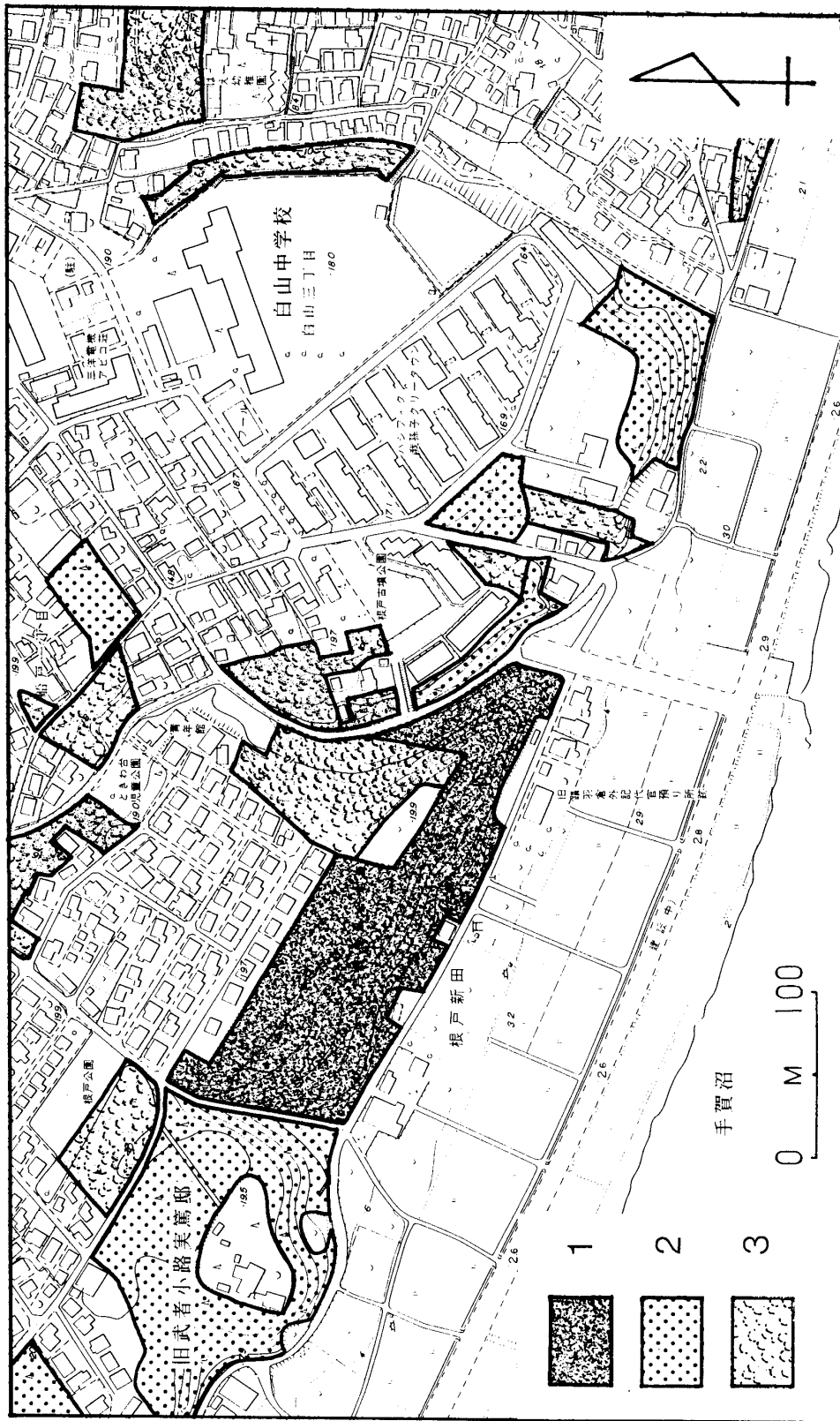


図4 我孫子市「船戸緑地保全地区」(1992年)  
 1: 船戸緑地保全地区 2: 協定による保存樹林 3: その他の山林  
 (我孫子市 2,500の1 管内図の一部を利用)

斜面緑地の例と同様、面積的にも景観的にも重要な緑地であり、その斜面緑地の一角が保存されることになったことは意義深い（橋詰，1987，1989）。

このことは、市が1978年から作業を進めた「緑のマスタープラン」策定（1980年に市の都市計画審議会でも可決）においても、市内に残る斜面緑地の「緑の環」をいかに残すかが課題となっていたことを考え合わせると、市の緑地保全の拠点としての存在意義も大きいものがある。また、この船戸の森の保存指定にあたっては、地元住民の運動や市の姿勢はもちろんのこと法律のアミがけに同意した山林所有者の緑地保全に対する姿勢は大いに評価されてよいものである（図4）。

### 3. 佐倉市の緑地保全地区

東京の都心から40km圏に位置し、かつて佐倉藩<sup>6)</sup>の城下町として、江戸の東を守る要として、また、長崎と並ぶ蘭学の町として栄え、また、明治から昭和にかけては、旧陸軍の軍事都市としてその名を知られた佐倉市も、1965年代後半から志津・臼井地区を中心に都市化が急速に進展した。その結果、人口は1970年から1985年の15年間に約2倍に増加し、東京の住宅衛星都市として変貌を遂げた（1990年の国勢調査結果では、約144,700人に増加した）。このため、1970年から1985年の15年間には、約441ha（16%）の山林が都市的土地利用へとその姿を変えた。とくに、京成電鉄沿線を中心とする住宅地開発の進展は、多くの緑地を消失させることとなった（図5）。

こうした状況の中で、佐倉市は、1970年以降、市内の緑化・緑地保全に関する政策を積極的に推進する一方、環境問題に関する各種シンポジウムも積極的に開催、1975年には名木、古木、樹林、草地等保存選定要綱を制定し、市内に残された樹林や大径木の保全に乗り出した<sup>7)</sup>。中でも、佐倉

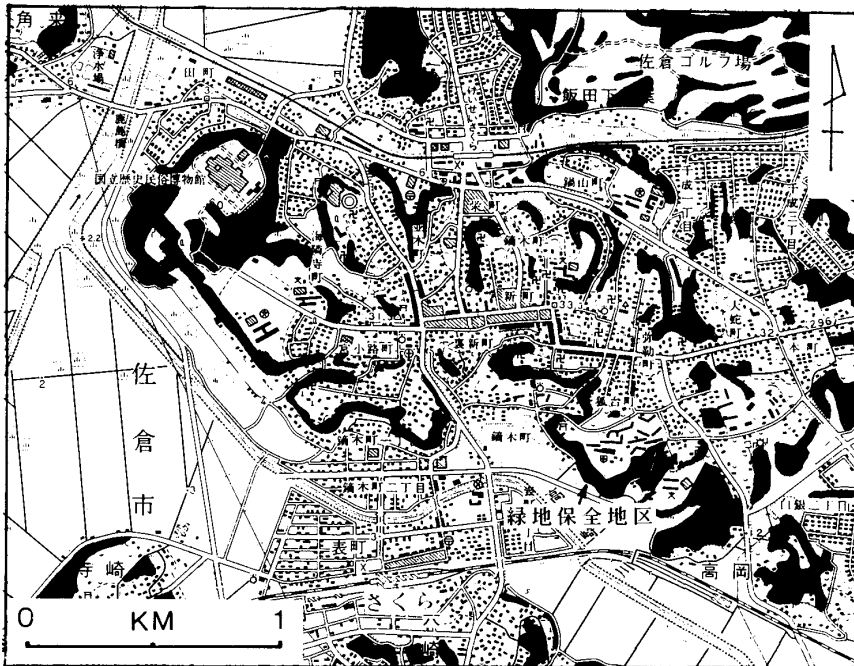


図5 佐倉市の市街地内に残存する緑地と緑地保全地区の指定地（1992年）  
（国土地理院 25,000分の1地形図「佐倉」の一部を利用）

厚生園として市民に親しまれてきた旧佐倉藩主堀田家の庭園（現「さくら庭園」）を市有地として買収すると同時に、その斜面緑地を「都市緑地保全法」を適用し緑地保全地区として指定したこと、また、千葉県下で初めての第三セクター方式による試験・研究法人となった「佐倉緑の銀行」を設立し、緑地保全のための基本財産づくりに本格的に乗り出したことはとくに注目を集めた。

佐倉市鐮木町字諏訪尾余の洪積台地上（下総地方では台地の半島状になった尾根の部分<sup>びょう</sup>を尾余と称する）に位置する佐倉厚生園は、正式には財団法人日産厚生会の脳血管障害の後遺症患者のための病院の呼称であるが、病院内に位置する庭園がよく知られている。この佐倉厚生園はもともと、佐倉藩主堀田家の子孫堀田正倫（伯爵）が、1889（明治22）年に、住居を佐倉城から移転した際に新築した本邸の家屋とそれに付随した庭園を含む敷地をいう。この敷地には、母屋・茶室・蔵などの建物群とそれらの南面を取り囲むように約2,400㎡の借景式の和洋折衷庭園が造園されている。園内にはアカマツ・クロマツ・サルスベリなどの老木や巨大な石燈籠などが洪積台地の斜面林を背景に配され、日本庭園の雰囲気<sup>ふんいき</sup>を創出している。また、同時に台地上の平坦地を利用した開放的な芝生の広場は西洋庭園の景観をみせており、市民の日常的なレクリエーション空間としても親しまれている。

この庭園は、当時日本一といわれた庭園師伊藤彦右衛門が造園したものである。作庭当時の平面図（伊藤彦右衛門による絵図面＝約300分の1、図面作成年は明白でないが現在の植栽と比較して、植栽計画図であろうと思われる。佐倉市都市計画課で複写図を保管している）をみると、堀田邸周辺はマツやカシワ（コナラ林を中心とする雑木林と思われる）などの林が残されており、入口にはマツと思われる並木（現在はサクラ並木）が見られる。並木の周囲には御家来衆住居と示された建物（合計7戸）や樹木の圃場（後に農事試験場となった）もみられる。庭園部分にはマツやサルスベリ、ウメ林のほか、井戸・石燈籠・四阿・茶室などを確認することができる。当地に病院を開設して以来、庭園の管理にあたってきた日産厚生会は、敷地の一部拡張・修復に加え、ウメ・コブシ・モクレン・サクラ・サルスベリ・フジなどの樹木も植栽してきたようだが、多くの樹木や建築物はそのままの形で残されてきた。建築物の中には、茶室・蔵・黒門・カヤ門など貴重な文化遺産も多く含まれている（図6）。

1985年3月に、この庭園と旧堀田家の敷地内に残されてきた樹木に関する調査が佐倉市により実施されている。この樹木調査の結果をみると、庭園部分には、アカマツ、クロマツ、イロハモミジ、サルスベリなど21種（203本）が、旧堀田邸内の敷地部分には、スダジイ、アカマツ、イロハモミジ、モチノキなど約40種（272本）が確認されており、その合計樹木本数は475本を数える。

この佐倉厚生園は、1942年に堀田邸の一部の土地を旧日産財閥・日産厚生報国会が、借地利用して結核対策病院を開設したことに始まる。1946年には、この病院は佐倉厚生園と改名され、1951年には堀田家の屋敷を日産厚生会が全面買収し、新病棟を増築した。1955年頃以降、結核患者は急速に減ったため、脳卒中後遺症患者のリハビリテーション施設を併設した高齢者向けの一般病院へと転身した。この間、病院側は旧堀田邸とその庭園を保存し、維持・管理してきた。もちろん、庭園

は入院患者だけでなく一般市民にも無料開放されてきた。しかし、1975年頃、病院の老朽化が目立ち始めたため、病院の全面改築計画が持ち上がった。これに伴い、改築資金（当初計画30億円）を捻出するために、旧堀田邸の庭園を含む敷地の売却計画が浮上してきた。この改築計画はオイルショックなどのあおりを受け、しばらくは棚上げ状態にあったが、この間市民の間からは市の史跡にも指定されている歴史的にも重要で、市民の日常的なレクリエーションの場としても貴重な緑地である堀田邸と庭園を何とか保存して欲しいとの要望が出され、1982年には市の商工会や観光協会

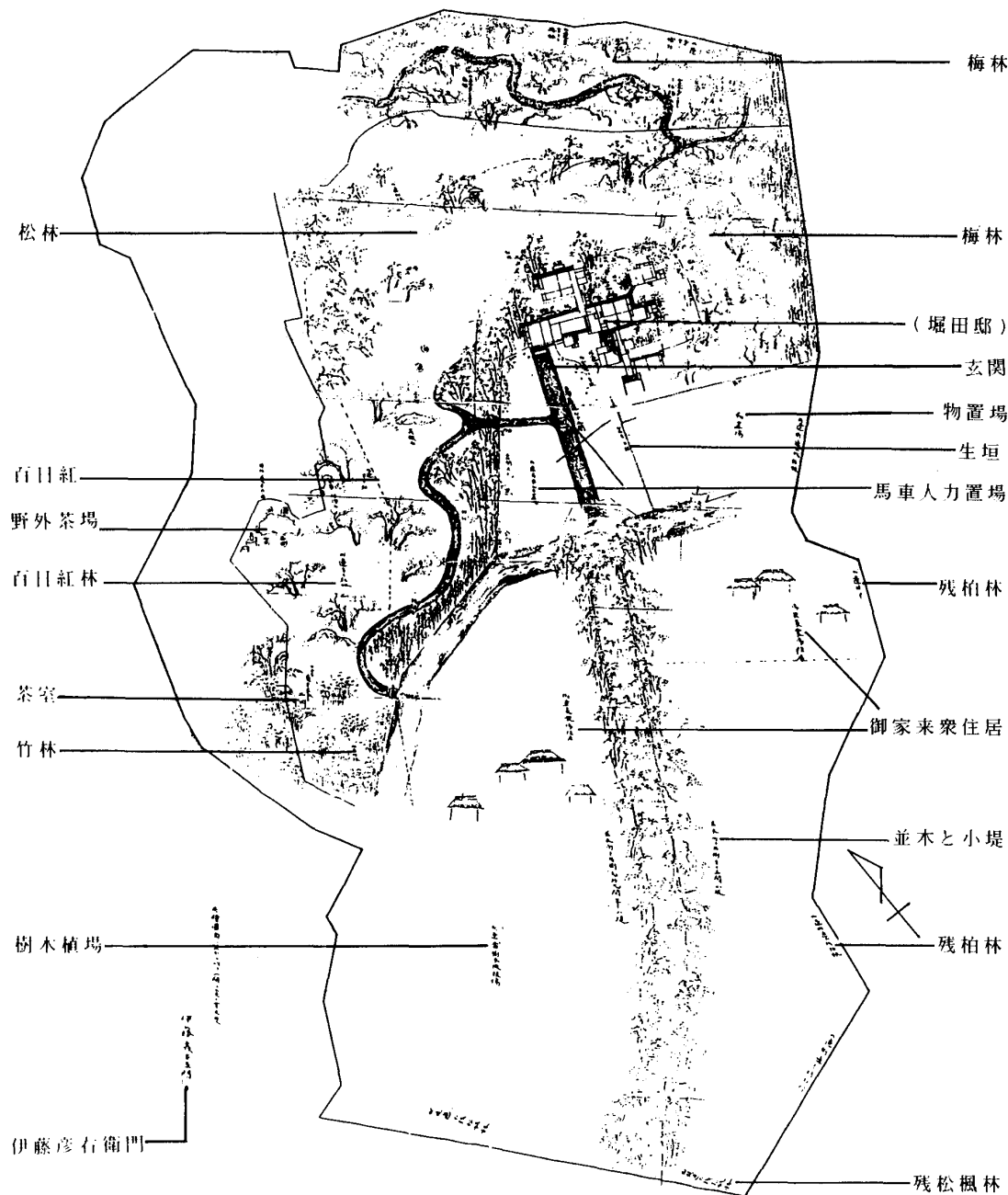


図6 佐倉市旧堀田邸庭園の見取り図

原図（作図年不詳）の縮尺は約300分の1で、伊藤彦右衛門による。  
（佐倉市都市計画課に保管されていた図面を複写縮小し、説明を加えた）

などが中心となり、厚生園の保存署名運動を開始、市民の約1/3の40,800人の署名を集め市に提出した。これを受けて、市は厚生園保存のための方策を検討したが、庭園部分だけなら買収も可能だが、斜面緑地までは財政的にみて無理と判断、県と国に斜面緑地の買収に関する要望書を提出した。その結果、1984年にまず、借景式庭園の景観上の重要な役割を果たしている斜面緑地（1.9ha）を「都市緑地保全法」を適用することで「鐮木緑地保全地区」として国庫補助を受けて、県の5カ年事業（1984～1988年度）として約4億4,000万円を買収することに成功した。同時に、庭園部分の

表3 佐倉厚生園・鐮木緑地保全地区に関する略年表

1871 (明4)	(旧佐倉藩士族授産事業として同協社・相済社設立)
73 (明6)	(第一軍管第二師団佐倉に設置、千葉県発足)
88 (明21)	(佐倉集成学校開設)
89 (明22)	旧佐倉藩主堀田正倫(伯爵)佐倉城跡より鐮木に転居、同敷地内に庭園師伊藤彦衛門により借景式和洋折衷庭園が造園
94 (明27)	(総武鉄道開通・佐倉駅開業)
97 (明30)	堀田邸内に農事試験場開設
99 (明32)	(県立佐倉中学校設立)
1942 (昭17)	日産財閥の結核対策機関(日産厚生報国会)として、「佐倉日産厚生園」を鐮木の堀田邸内に開設(堀田家の土地を借地利用)
45 (昭20)	「佐倉日産厚生園」本館(100床)落成
46 (昭21)	「佐倉厚生園」と改名(病院として認可)
48 (昭23)	「財団法人日産厚生会」設立
51 (昭26)	「佐倉厚生園」が堀田邸(元伯爵堀田正恒の敷地)を全面買収、新病棟を増築
53 (昭28)	新館(56床)落成
54 (昭29)	(佐倉市制施行)
62 (昭37)	結核患者の激減に伴い一般病院へ転身
66 (昭41)	別館を脳卒中後遺症患者のためのリハビリテーション棟として改造
71 (昭46)	水治療法室落成
75 (昭50)	頃 病院の全面改築計画に伴う敷地の売却計画が浮上
80 (昭55)	社会福祉法人「佐倉厚生会」設立、敷地の一部に特別養護老人ホーム「さくら苑」を開設(50床)
82 (昭57)	「佐倉厚生園」保存の署名運動(約4万人が署名)
84 (昭59)	「佐倉厚生園」の斜面緑地を「都市緑地保全事業」として都市計画決定(県の5カ年事業として買収決定、1.9ha、約4.4億円＝「鐮木緑地保全地区」)、「佐倉緑の銀行」設立
85 (昭60)	「佐倉厚生園」庭園部分を都市緑地として都市計画決定(市の3カ年事業として買収決定、0.7ha、約4.5億円)新病棟落成、敷地の一部を(財)日本老人福祉事業団に売却、「佐倉厚生園・庭園記念館」建設
86 (昭61)	(財)日本老人福祉事業団により老人ホーム(「佐倉ゆうゆうの里」3.1ha)建設開始
88 (昭63)	老人ホーム「佐倉ゆうゆうの里」開設
90 (平2)	老人保健施設「佐倉ホワイエ」開設

(佐倉厚生園資料および厚生園での聞き取り調査により作成)

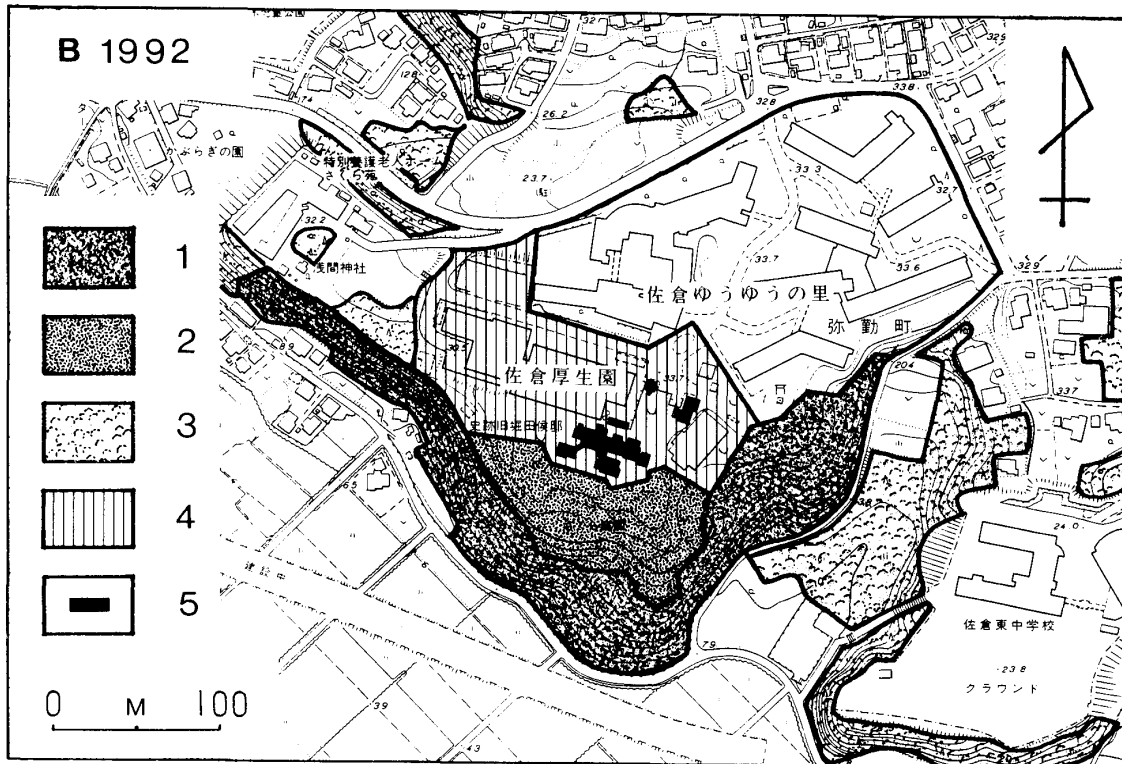
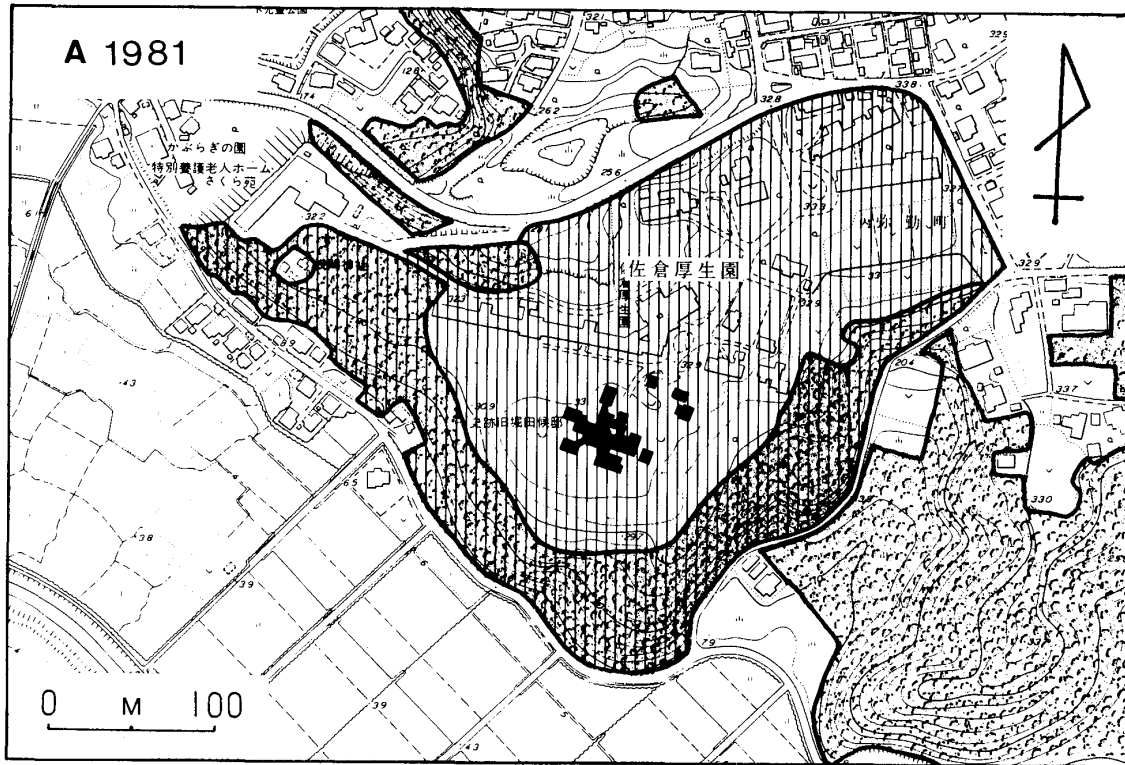


図7 佐倉市・佐倉厚生園の新築工事に伴う土地利用の変化(1981-1992年)と「鍬木緑地保全地区」の指定

- 1：鍬木緑地保全地区 2：さくら庭園(旧堀田家庭園)
  - 3：その他の山林 4：佐倉厚生園所有地 5：旧堀田邸
- (佐倉市 2,500分の1管内図(基本図)の一部を利用)



0.7haは、1985年に市が都市緑地3カ年事業（1984～1986年度）として、国庫補助を得て約4億5,000万円を買収することを決定した。同年、佐倉厚生園の病院敷地の約3.1haは(財)日本老人福祉事業団による老人ホーム（「佐倉ゆうゆうの里」）用地として売却された（1988年開設）。その結果、佐倉厚生園自体も1985年に、それまで広大な敷地に分散していた病棟を集約する形で新病棟落成にこぎつけた（表3、図7）。

この佐倉厚生園の庭園は、1988年に市が愛称を公募し、「さくら庭園」と改称した。市は当初、旧堀田邸も買収予定であったが庭園プラス建物となると、都市公園法による建物3%以内という基準に該当しなくなるため建物部分約900㎡を除外した。この建物部分は「佐倉緑の銀行」（1984年4月5日設立の千葉県下で最初の緑の公益法人）が将来的に買収する方向で、佐倉厚生園に関する一連の緑地保存運動は決着をみた。

これによって、佐倉市の中心部に位置する歴史的・景観的にも、またレクリエーション空間としても貴重な存在である佐倉厚生園の緑地が存続することになったが、この緑地保全が成功した背景には、緑地の土地所有者が個人でなく医療法人という半ば公共的な団体であったこと、日産厚生会が、これまでに文化財としても貴重な旧堀田邸とその敷地をほとんど改変することなく維持・管理し続けてきたという歴史があったこと、市民による厚生園保存運動が行政を庭園買収の方向に動かしたことで、市の緑地保全に対する姿勢が積極的であったことなどをあげることができる。

#### 4. 柏・流山市の緑地保全地区

都市化の進展が著しい柏・松戸・流山市など東葛飾地域においても、一部には今なお、野生馬の放牧場跡である野馬土手が残されている。野馬土手は、一般的には、野馬除土手とも野馬堀ともいわれており、野生馬の放牧地の囲いである。野馬土手は、土手と堀の部分から成り、土手の高さは約2～3m程度で、堀はV字型に掘られ、土手の幅は上部で約3mあり、通常低い土手と高い土手の二重構造を成すものが多い。低い土手は放牧馬の脚を痛めないように緩やかな斜面を成している（このことについて相原（1986）は、農耕害獣除けの機能も含めて、検討の必要があるとしている）。とくに将軍家用の野生馬の放牧は「お囲い土手」と呼ばれていたこの二重の土手を設けてその中で保護しながら大切に育てた。この地域における野生馬の放牧は、平安時代初期にはすでにおこなわれていたという記録（延喜式）があるが、1614（慶長19）年、徳川幕府は下総台地一帯に小金牧、佐倉牧を設け、野生馬の放牧に乗り出したことで本格化する。とくに松戸市を中心に柏・流山・鎌ヶ谷・東葛飾郡沼南町などの東葛飾地域一帯は、小金牧と呼ばれる野生馬の放牧場が広がっていた。都市化・市街地化の進行する中で、この歴史的遺構である野馬土手は少なくなり、その歴史的・景観的価値や緑地としての新たな機能が見直されるようになってきている。

しかし、わずかに残された野馬土手も近年、次々と宅地化の波によって消失してきている。1989年4月には、松戸市五香六実の柏市との市境に残されていた比較的規模の大きな野馬土手の一部が、宅地造成のため取り壊された。野馬土手の土地所有は、民有地となっている場合が多く、その保存

のための買収には多額の予算が必要となる。松戸市は当時、野馬土手保存要求はわかるが、地価が高いので買い上げるのも限度があるし、縦に細長い緑地なので公園にもならない。1カ所残すのが精一杯としている（1983年9月に市内高柳新田の野馬土手の一部約80m（面積1,260㎡）を2,500万円を買収、説明版を2カ所、標柱を4本設置し遺構の保存をした実績がある）。

柏市豊四季弁天谷の一部と流山市松ヶ丘1丁目の一部の地域にも、現在では少なくなった二重の野馬土手がわずかながら残存している。この野馬土手の南側の部分は1950年代に、北に伸びた部分は1979年に宅地化され消失しており、現在残されている二重の野馬土手は貴重な歴史・文化遺産でもある。この野馬土手は、1989年3月14日に「都市緑地保全法」の適用を受けて、流山市部分が「松ヶ丘緑地保全地区」に、柏市部分が「南柏緑地保全地区」として指定され、存続することとなった場所である<sup>8)</sup>。この保全地区指定に至る経過には次のような事実があった（図8）。

1985年7月に、流山市側の土手の一部の私有地に、隣接する国有地の払い下げを前提とした開発が計画され、その一部（長さ20m）がブルドーザによって取り壊されたことで、同年8月、文化財保護のために流山市松ヶ丘自治会<sup>9)</sup>の有志は、急遽近隣の4つの自治会に働きかけ、流山市博物館友の会の協力も得て連名で、流山市長、千葉県知事、千葉県教育庁文化課、千葉県土木部用地課、大蔵省関東財務局千葉県財務事務所管財第四課長、建設省東葛土木事務所に対し、国有地払い下げ差し止めと、野馬土手保存を陳情した<sup>10)</sup>。

1985年12月、松ヶ丘自治会は「野馬土手保存運動促進委員会」を発足（委員12名）、陳情書提出後の経過説明を各方面に求めるなど、野馬土手の保存運動を開始した。1986年2月、野馬土手保存運動促進委員会は、千葉県教育庁文化課、千葉県土木部用地課、大蔵省関東財務局千葉県財務事務

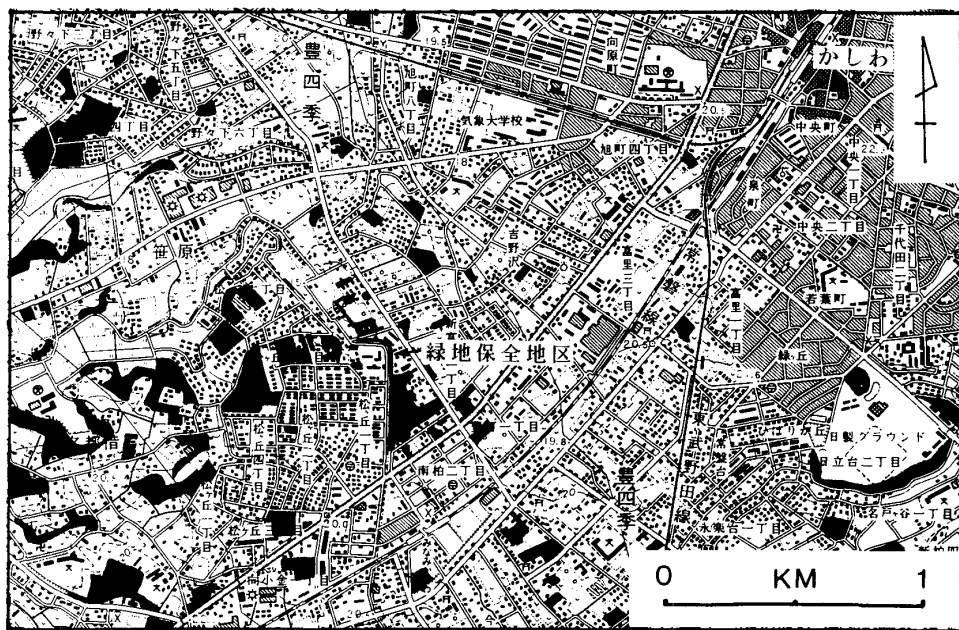


図8 柏・流山市の市街地内に残存する緑地と緑地保全地区の指定地（1992年）

（国土地理院 25,000分の1地形図「流山」の一部を利用）

所管財第四課において、「周辺住民の同意なしに国有地の払い下げはしない」との確約を取り付けたことで、野馬土手保存運動の継続を決意、同年6月には、野馬土手の堀の清掃をおこなう（以降年間2回実施）など本格的に運動を展開することになった。

ところが、1988年1月、松ヶ丘住宅地に隣接する野馬土手部分の開発計画が再度浮上し、市の窓口には建築確認申請が提出され、3月には、野馬土手の個人所有地内で樹木の伐採がおこなわれた。野馬土手保存運動促進委員会は、早速、大蔵省関東財務局千葉県財務事務所管財第四課に連絡すると同時に、流山市の建築指導課長、社会教育次長に対し、再度野馬土手保存の申し入れをおこなった。これに対し、流山市は、開発申請が二度も提出されたことに危機感をもっていたこともあって、野馬土手を現状凍結し、保存するための手段を多面的に検討した。その結果、それまでの文化財保護の路線から、緑地保全の手法を利用して野馬土手を保存する戦略に転換して、「都市緑地保全法」を適用することで千葉県と協議を進め、隣接する柏市にも野馬土手保存の協力を要請し、両市にまたがる野馬土手を一括指定し、保存する方向で手続き申請をおこなった。同時に、土地所有者と交渉した結果、土地の買い取りを条件に緑地保全地区としての指定がこの種の例としては初めて実現した。この頃、柏市では野馬土手に隣接する緑地を都市緑地として都市計画決定する予定も進行していたことが、両市の協議をスムーズに進展させる結果となったとみることができる（表4）。

野馬土手の土地所有者は、流山市側・柏市側いずれも個人1名（民有地＝土手の両側部分）と大蔵省（土手の凸地部分＝上土敷）及び建設省（凹地＝水路敷）の法人部分の土地（法人部分の水路は現在機能していない）である。細長い土手の私有地の土地所有者は、持ち続けたとしても国有地の払い下げを伴う住宅地開発以外には、その利用も望めないこと、文化財保護の機運が強まっていることなどから土地の買い取りを条件にこの提案に合意した。その結果、千葉県知事によって1989年3月14日付で、「都市緑地保全法」の第3号・第2号による緑地保全地区として都市計画決定された。これによって、流山市の「松ヶ丘緑地保全地区」0.3haと柏市の「南柏緑地保全地区」0.5haの合計0.8haの南北に細長い緑地が、野馬土手としては初めて、緑地保全地区として存続することとなり、都市化の防波堤としての機能も果たす重要な緑地となった。千葉県の事業として実施された私有地部分の買収は、国の補助金を得て、流山市側の土手全長510mの買収が1989年度から総額3億3,000万円で、柏市部分の土手全長400mも同じく5億8,000万円で買収されることとなった。野馬土手といういわば地域の歴史的・文化的遺産がそのままの姿を残すことになったという点は大いに評価されてよい（図9、図10）。

この野馬土手の保存運動が成功した背景には、地域に残された歴史的・文化的遺産としての野馬土手に地域住民の関心が高かったこと、野馬土手上の緑地が、都市化の防波堤として緩衝緑地帯として貴重な存在であるという認識が地域住民のみならず自治体にもあったこと、突然の開発行為に対して野馬土手付近の住民の通報・行動が迅速であったこと、野馬土手保存運動に広範囲の協力が得られたことや各関係部門に訪問（陳情）を重ねたことなどが考えられる。

この「南柏・松ヶ丘緑地保全地区」周辺には、今なお多くの緑地（平地林）が残存しているが、

表4 流山市松ヶ丘自治会「野馬土手保存運動促進委員会」の活動

1985年7月	<p>〈野馬土手の一部が業者によりブルドーザーで壊される〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○松ヶ丘の住民が市役所に通報，造成工事をストップさせる</li> </ul>
8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○松ヶ丘地区野馬土手保存についての陳情書を関係機関に提出する（提出先：流山市長・千葉県知事・千葉県教育庁文化課・千葉県土木部用地課・大蔵省関東財務局千葉県財務事務所管財第四課・建設省東葛土木事務所）</li> </ul>
9月	<p>〈ブルドーザーで壊された野馬土手の一部が業者により復元される〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○野馬土手見学会と講演会の開催（自治会主催）</li> </ul>
12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○松ヶ丘自治会に「野馬土手保存運動促進委員会」発足（委員：高橋正夫氏他11名）</li> </ul>
1986年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○流山市教育委員会社会教育課，建設省東葛土木事務所に陳情書提出後の経過説明を求める</li> </ul>
2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○千葉県教育庁文化課・千葉県土木部用地課・大蔵省関東財務局千葉県財務事務所管財第四課に陳情書提出後の経過説明を求める</li> <li>○千葉県教育庁文化課長現地視察</li> <li>○流山市長・同教育長・同社会教育課長と懇談</li> <li>○千葉県指定の鎌ヶ谷捕込跡，松戸市指定の野馬土手の見学（自治会主催）</li> <li>○柏市社会教育課長と懇談，同土木部管理課長に挨拶</li> <li>○柏市十余二伊勢原の野馬土手の見学（自治会主催）</li> </ul>
3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○千葉県議会傍聴（館野議員の一般質問）</li> <li>〈流山市教育委員会により野馬土手の説明板が設置される〉</li> </ul>
5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○流山市の人事異動により社会教育課長・次長に挨拶，野馬土手の視察と懇談を要請</li> <li>○柏市南柏自治会長を訪問，挨拶と経過説明をおこなう</li> <li>〈野馬土手境界木杭が打たれる〉</li> </ul>
6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○野馬土手堀の清掃を実施（以降年間2回）</li> </ul> <p>.....</p>
1988年1月	<p>〈野馬土手の一部に建築確認申請提出される〉</p>
3月	<p>〈野馬土手の個人所有地内の樹木が突然伐採される〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○流山市建築指導課・大蔵省関東財務局千葉県財務事務所に連絡</li> <li>○流山市建築指導課長・主査に説明を求め，同社会教育次長と懇談</li> </ul>
5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○自治会長交代の報告書簡発送</li> <li>〈千葉県・柏市・流山市の3者で，都市緑地保全法の適応を検討，協議進展する〉</li> </ul>
9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○千葉県議会傍聴（太田議員の一般質問；野馬土手保存要望に対し，千葉県都市部長より「柏市側樹林一帯と共に保全の方向で検討」との答弁あり）</li> </ul>
12月	<p>〈緑地保全地区の縦覧〉</p>
1989年2月	<p>〈千葉県都市計画地方審議会で，柏・流山市堺の野馬土手約0.8haを緑地保全地区指定の答申〉</p>
3月	<p>〈流山市議会，緑地保全を決定，用地の確保に努力〉</p> <p>〈千葉県都市計画地方審議会，野馬土手を緑地保全地区として都市計画決定〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○流山市長・千葉県知事・関係各部局に挨拶，謝辞</li> </ul>
8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○自治会，野馬土手保存運動促進委員会合同委員会にて同委員会解散を協議・決議する</li> </ul>
9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「野馬土手のはなし」講演会を開催（自治会），委員会解散報告</li> </ul>

注：○は「野馬土手保存運動促進委員会」の活動と対応を示す。

（流山市松ヶ丘自治会前野馬土手保存運動促進委員会への聞き取り調査などにより作成）

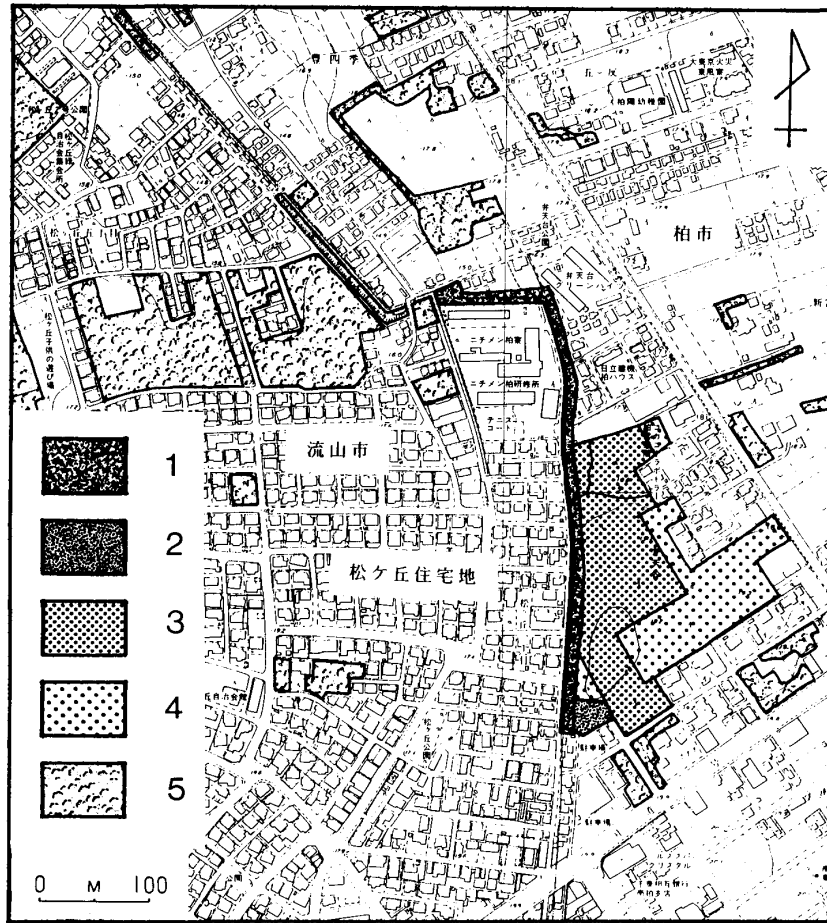


図9 柏・流山市の「南柏・松ヶ丘緑地保全地区」(1993年)

1:南柏・松ヶ丘緑地保全地区 2:豊四季第一緑地(都市緑地) 3:豊四季みどりの広場(市民の森) 4:協定による緑の保護地区 5:その他の山林(柏市 5,000分の1管内図(都市計画図)の一部を利用)

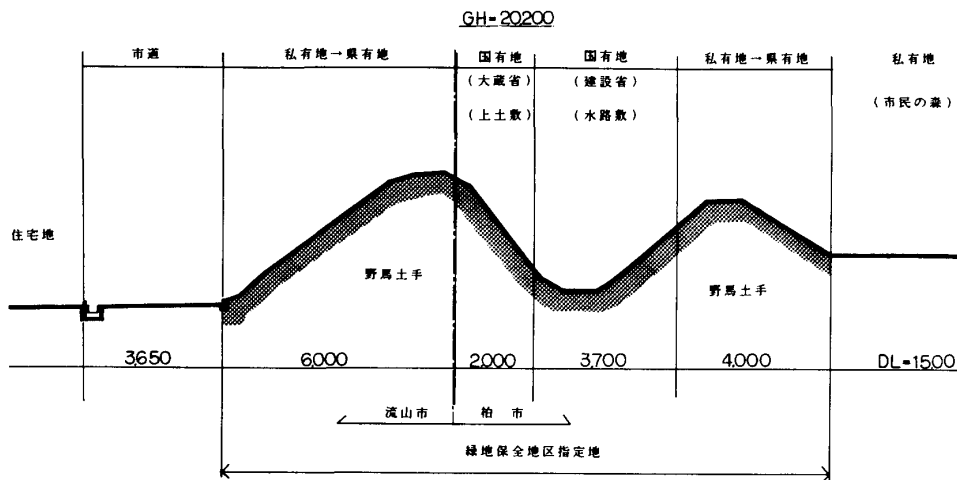


図10 柏・流山市「南柏・松ヶ丘緑地保全地区」の野馬土手の断面図と土地所有

「都市緑地保全法」の適用により私有地は県有地として買収された。(柏市の実測図面により、野馬土手の代表的地点を選び断面図を作成)

その緑地の存続はきわめて不安定な状態にある。柏市では、市内に残された自然環境を保全する目的で、1972年に「柏市緑を守り育てる条例」を制定し、「みどりの保護地区」を指定している（1992年現在、合計約129.6ha）。これは市域に残存する全緑地の約23%にあたる。さらに、1989年から、「柏しみどりの広場要綱」を策定し、住宅地に隣接する樹林地については土地使用賃借契約を結び、市民も利用可能な空間（広場）として整備を進めている（1992年現在、合計15カ所、約8.6ha）。「南柏緑地保全地区」に隣接する緑地（125.4㎡）は、「豊四季みどりの広場」として一般に開放されている。流山市においても、1980年に「流山市市民の森事業実施要綱」<sup>11)</sup>を制定し、市が土地所有者と賃貸借契約を結び緑地を保全し、市民の利用空間としても機能する市民の森の整備を進めている（1992年現在、合計約11.1ha）。「松ヶ丘緑地保全地区」の西側にも「松ヶ丘ふるさとの森」（1.2ha）が、県の林務課の施設整備補助事業により整備されている。

## 5. 千葉市の緑地保全地区

これまでにみてきたように、市川・我孫子・流山市などでは市街地内に残されてきた緑地が開発行為により消失することに反対する住民を中心とする地元の声に行政が動かされ、最終的に到達した緑地保全の手段が緑地保全地区の指定であったとあってよい。ここで取りあげる千葉市の2つの事例は、他市の事例と比較して若干異なっている。

東京周辺における中核都市として成長しつつある千葉市においても、近年の都市化の進展は著しく、多くの緑地が失われてきた。1975年に約6,250ha（市域の約24%）であった緑地は、その後15年間に約621ha消失し、1990年には5,629ha（市域の約21%）にまで減少した。千葉市では、こうした自然環境が衰退している状況に対処するために、1971年に県下でいち早く「緑化の推進及び樹木等の保全に関する条例」<sup>12)</sup>を制定し、保存樹木、保存樹林を指定してきた。千葉市公園緑地部（1992）の資料によると、1990年現在、市内の保存樹木の本数は合計724本、保存樹林面積は約360haとなっており、とくに、保存樹林は千葉市の緑地保全行政上重要な役割を果たしていることがわかる。また、保存樹林のうち、とくに風致・景観上重要でかつ、市民の利用空間として適した緑地は市民の森として整備し、一般に開放されている（13カ所、合計34.4ha）。この千葉市の緑地保全行政を考える上で特筆すべきことは、東京湾に面した市街地内に今なお、帯状にかつての海岸植生から成る緑地が残存しており、景観的にも貴重な存在となっているという点である。

1960年頃から開始された千葉市内の海岸の埋め立て事業は、自然の海岸線や干潟をなくしたばかりか、人工の海岸線をはるか沖合いに追いやってしまい、稲毛浜を代表とする海水浴や潮干狩などの東京近郊の手軽なレクリエーション空間はその姿を消してきたが、現在も幕張付近から登戸にかけての国道14号線に沿う旧海岸線の段丘斜面には、クロマツなどから成る海岸植生を中心とする緑地が残されている。この斜面緑地の多くは1907（明治40）年頃に、海からの強風から畑地や民家を保護する目的で保安林の指定を受けた緑地であり、その指定地は急斜面で、許可なく開発ができなかったことなどから、その大半がかつての景観をとどめたまま残されてきた。もちろん現在も斜面

緑地には、保安林指定のアミがかけられたままであるが、埋め立てによって、海岸線が2.6kmも前進した今日、本来目的とした防風保安林としての機能は果たしていない。この保安林を管理する千葉市農政センターの担当者によると、土地所有者の中には、わずかではあるが保安林の解除を要求する声もあるという。しかし、千葉市の市街地内にあって、かつての海岸線の緑地景観を今に残す国道14号線沿いの斜面緑地は、全国的にみても貴重な存在であることには間違いない(図11)。

この斜面緑地にも近年、着実に住宅地開発の波が押し寄せてきている。1986年11月、この斜面緑地の一角(稲毛区緑町2丁目・中央区登戸5丁目)に、マンション建設計画(みどりハイム)が発表され(11月24日千葉市に建築確認申請提出)、国道14号線に沿った斜面緑地の一部の防風保安林を解除して建設されることとなった(1991年竣工した)。こうした斜面緑地部分を利用したマンションは、とくに眺望に優れていることもあって、徐々にその数も増加しつつある。また、斜面上部の平坦地にも眺望と斜面緑地を生かした大規模なマンション(例えばアクレイムヒルズ)の建設が進行している。

こうした開発に対し、いち早く危機感を抱いた台地上の緑町および登戸地区などの住民は、同年11月千葉市に対し斜面緑地の保存要請の陳情書を提出した。この地区の住民にとっては、この斜面緑地は国道14号線との間の重要な緩衝緑地帯であると同時に、地区の住宅地としての居住環境をより質の高いものにする機能をもっていたことから、この斜面緑地の保存陳情となった訳である。す

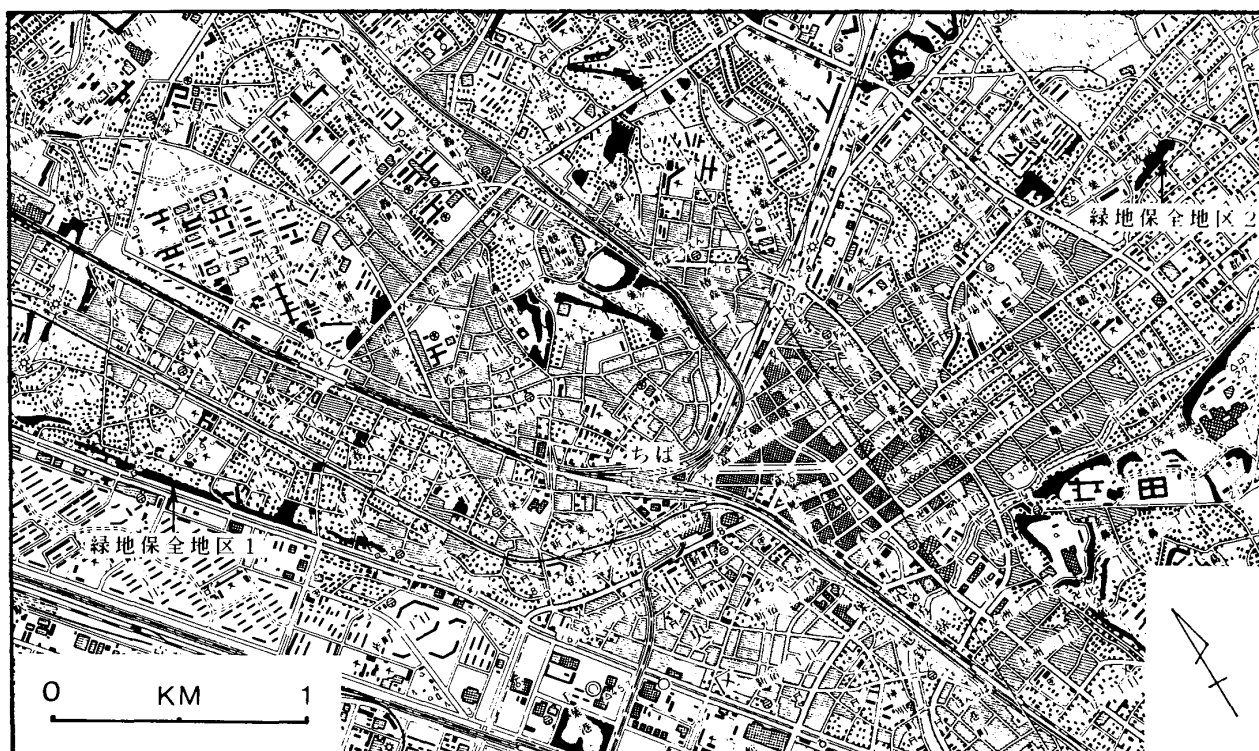


図11 千葉市の市街地内に残存する緑地と緑地保全地区の指定地(1992年)

緑地保全地区1:「登戸緑町緑地保全地区」、緑地保全地区2:「都町西の下緑地保全地区」  
(国土地理院 25,000分の1地形図「千葉東部」、「千葉西部」の一部を利用)

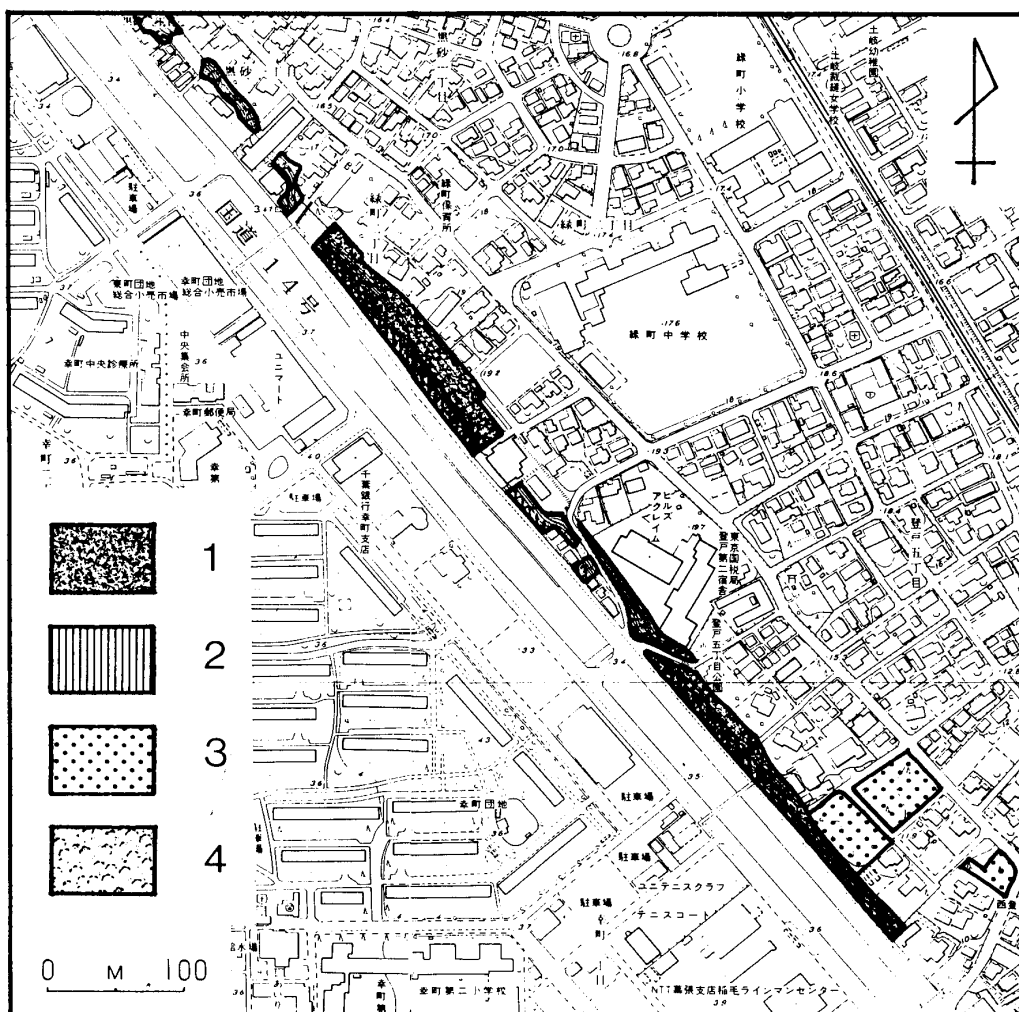


図12 千葉市「登戸緑町緑地保全地区」(1993年)

1 : 「登戸緑町緑地保全地区」 2 : 防風保安林指定地区  
 3 : 協定による緑の保護地区 4 : その他の山林  
 (千葉市 2,500分の1管内図(都市図)の一部を利用)

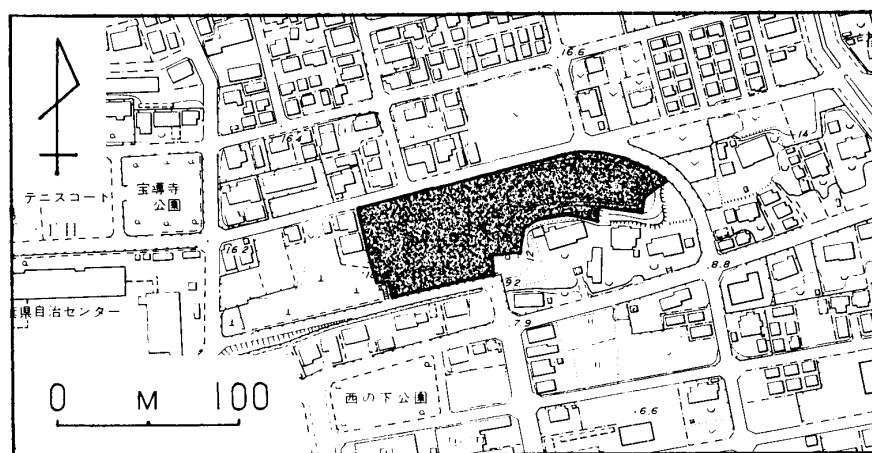


図13 千葉市「都町西の下緑地保全地区」(1993年)

(千葉市 2,500分の1管内図(都市図)の一部を利用)



で「緑のマスタープラン」などにおいてこの斜面緑地の重要性を認識し、その保存対策を具体的に検討していた千葉市は早速、緑地の規模と土地所有および保安林との関係などを考慮して、「都市緑地保全法」を適用する方向で千葉県と協議を開始した。その結果、稲毛区緑町2丁目から中央区登戸5丁目にかけての斜面緑地約1.1haを「登戸緑町緑地保全地区」として1989年3月14日、指定することに成功した。

このような地価の高騰した市街地内において奇跡的にも緑地保全地区の指定が可能となった背景には、緑町2丁目のT氏所有の斜面緑地3,300㎡が1987年2月に市に寄付されたことで、市有地がまとまった面積をもつ緑地となったこと、さらに、指定された緑地が急斜面であったことや、斜面の一部は以前から保安林指定がなされており、土地所有者（個人・法人合計11名）にその重要性についての共通認識があったことなどがあげられる。現在、千葉市はこれら土地所有者からの好意で寄付された斜面緑地を含めて約0.7haを所有（マンションに隣接するI氏所有の土地1,800㎡は1990年3月市に寄付された）しているが、とくに買い取り請求によって買収されたものはない。この緑地保全地区の場合、多数の土地所有者の理解と協力によって、土地所有権の移動なしに緑地保全地区が指定された事例として注目される（図12）。

千葉市では条例による保存樹林のうち、市街地内である程度まとまった規模の緑地で景観的にも貴重なものについては、極力緑地保全地区の指定を進めるという保全政策に沿って土地所有者に協力を呼びかけていた。市内で初めての緑地保全地区の指定がされた1989年頃、千葉市中心部に近い中央区都町1丁目の一角に、土地区画整理事業地内に残されたクスノキ、スダジイ、タブ、アカガシ、ケヤキなどによって構成された緑地（約0.7ha）の所有者A氏から、緑地保全地区指定を希望するという申し出があった。こうした緑地所有者からの緑地保全地区への指定申し出の事例は初めてのものであるが、もちろん、その背景には千葉市の緑地保全地区指定に対する積極的なPR、つまり緑地の所有者に対する地区指定に伴うメリットや今日的意義についての案内（「緑地保全関連パンフレット」を作成・配付したことなど）があったことが指摘できる。こうしてA氏所有の緑地も、その土地所有権を移動することなく、1992年5月15日に「都町西の下緑地保全地区」として指定されることとなった<sup>13)</sup>。千葉市では、今後毎年1カ所ずつこの緑地保全地区を追加指定し、市域の緑地保全地区を増やす計画である（図13）。

#### IV. 緑地保全地区指定の特徴とその課題

ここでは、これまでにみてきた緑地保全地区の指定に至る経過とその社会・経済的背景を集約整理すると同時に、「都市緑地保全法」がもつ今日的な意義と問題点について分析する。

千葉県都市部公園緑地課の資料を利用して、千葉県下の緑地保全地区の土地取得状況を集約したものが表5である。このうち柏市の南柏の国有地0.3haは買収を伴わなかった特殊な土地であるが、市川市の平田、我孫子市の船戸、佐倉市の鐮木、柏市の南柏、流山市の松ヶ丘の合計5カ所について

表5 千葉県による緑地保全地区の土地取得状況（単位：ha；1993年3月現在）

都市名	地区名	国有地(1)	県有地(2)	市有地(3)	私有地(4)	その他(5)	合計面積	県の買収事業	買収総額
市川市	平田		0.4		0.3		0.7	1981年度から	10.9億円
市川市	子の神				0.7		0.7		
市川市	宮久保				0.6		0.6		
我孫子市	船戸		0.7		1.3		2.0	1982年度から	4.1億円
佐倉市	鐮木		1.7			0.2	1.9	1984年度から	4.4億円
千葉市	登戸緑町			0.7	0.4		1.1		
柏市	南柏	0.3	0.2				0.5	1989年度から	5.8億円
流山市	松ヶ丘		0.3				0.3	1990年度から	3.3億円
千葉市	都町西の下				0.7		0.7		
合計	9地区	0.3	3.3	0.7	4.0	0.2	8.5		28.5億円

注(1) 「南柏緑地保全地区」内の上土敷及び水路敷の合計面積

(2) 千葉県事業による用地取得面積

(3) 千葉市による用地取得面積（寄付行為により取得）

(4) 「平田及び宮久保緑地保全地区」の私有地は神社用地に等しい、「子の神緑地保全地区」0.7haのうち0.2haは神社用地

(5) 「鐮木緑地保全地区」のその他0.2haは(株)佐倉市振興協会の取得用地

（千葉県都市部公園緑地課資料（平成5年度事業概要）より作成）

では、県の都市計画事業として買収された結果、県有地となったものである。これらに共通することは、まず開発申請が提出され、それに反対する市民が緑地の存続を求める住民運動を起こしたことで、買い取り請求に応じる形で緑地の買収がおこなわれたという図式である。千葉市の場合に限って、市有地0.7haが計上されているが、これはおもに指定地の土地所有者からの好意による寄付行為によるものである。私有地は、佐倉・柏・流山市の場合を除くすべてにおいてみられる。このうち、市川市の平田および宮久保の場合は、私有地面積は神社用地に等しいが、子の神の場合は、0.7haのうち0.2haが神社用地で、残りの0.5haが一般の私有地となっている。もちろん、この土地所有者1名の理解と協力により神社用地を含む一団の貴重な緑地の指定が可能となった。こうした一般の私有地に法のアミがかけられている例としては、この他に我孫子市の船戸の1.3ha、千葉市の登戸緑町の0.4ha、同じく千葉市の都町西の下の0.7haの土地がある。一般の私有地に法のアミをかけることは困難な場合が多く、この4例は土地所有者の好意と意識の高さに基づく特殊な事例ともいえる。しかし、自治体の財源にも限界があることなどを考えるならば、今後は緑地の土地所有者に協力を求め、土地所有権の移動なしに緑地保全地区を増やしていくことも必要であろう。

このような土地取得の状況も考慮して、緑地保全地区の指定に至った背景とその特徴をまとめたものが表6である。ここでは便宜的に、緑地保全地区が指定されるに至った背景をA～Gの7項目に分類した。その結果、保全地区指定の対象は、社寺林や野馬土手さらに庭園の緑地など多種多様であるが、緑地保存の住民運動（A）および（B）があったものが9例中6例と最も多いことがわかる。これらは千葉市の1例を除いて、強い住民運動を伴い、結果として用地買収を迫られた事例である。なお、住民運動も用地買収もいずれも伴わなかったものとしては、市川市の子の神と宮久保および千葉市の都町西の下の事例があげられる。このうち、市川市の場合は、いずれも貴重な自然植生が残された神社用地（社叢林）であり、その指定はきわめて容易であった事例である。千葉

表6 千葉県下の緑地保全地区指定の背景とその特徴

都市名	地区名	土地所有	植生	指定の背景	住民運動	用地買収	指定要件
市川市	平田	神社用地・民有地	クロマツ林	A・D	◎	○	2.3
市川市	子の神	神社用地・民有地	照葉樹林	D・G	—	—	2.3
市川市	宮久保	神社用地・民有地	照葉樹林	D・G	—	—	2.3
我孫子市	船戸	民有地	雑木林・植林	A	◎	○	1
佐倉市	鎗木	民有地	照葉樹林・植林	B・C	◎	◎	1.2
千葉市	登戸緑町	民有地	海岸植生	A・E・G	○	—	3
柏市	南柏	国有地・民有地	雑木林	A・C	—	○	2
流山市	松ヶ丘	民有地	雑木林	A・C	◎	◎	2
千葉市	都町西の下	民有地	照葉樹林	F・G	—	—	2

注：A：開発許可申請に伴う緑地保存の住民運動， B：緑地の売却計画に伴う住民運動，  
 C：歴史的遺産の保存， D：社寺林の保存， E：寄付行為， F：地権者からの要望，  
 G：貴重な自然植生（照葉樹林）の保存  
 住民運動の記号○◎はその程度を示し，用地買収の記号○は一部買収を，◎は全面買収を意味する。  
 指定要件の数字は表2参照のこと。記号—は，なしを意味する。

（筆者の現地調査によって得られた結果を集約し作成）

市の事例は土地所有者自ら指定を希望したケースである。このことから、「都市緑地保全法」による指定には、大きく分けて3タイプ、すなわち①行政主導型、②住民運動主導型、③土地所有者主導型に大別できる。①には市川市の子の神・宮久保の2例が、②には市川市の平田、我孫子市の船戸、佐倉市の鎗木、柏・流山市の南柏・松ヶ丘および千葉市の登戸緑町の7例が、③には最も新しい地区指定の例である千葉市の都町西の下の1例が該当する（登戸緑町の例は②と③の中間型とみることできる）。今後は、千葉市を中心に③のタイプの指定が増加することが期待される。

本来は、緑のマスタープランなどで計画されている保全すべき緑地については、用地買収を含めて極力先行アミがけによって、用地買収を含む指定地区の拡大の手だてを積極的に進める必要があるが、現実には、この方法で緑地の確保を図っているのは「近郊緑地保全地区」に限られている。ここでとりあげた「都市緑地保全法」の適用に伴う緑地保全地区の指定は、これまで処療法的手段でしかなかった。つまり、開発行為の届出によって住民から緑地の保存要求が提出され、初めて行政側が検討するといった後追い行政によるものであった。しかし、千葉市が先鞭をつけたように土地所有者の理解さえ得られれば一般の私有地の緑地でも土地所有権の移動なしに「都市緑地保全法」のアミがけが可能である。もちろん、この場合、一定規模以上の土地を所有していて、相続など多額の税金の支払い義務が生じた場合でも保全地区指定地以外の土地の売却によってその支払いにあてることが可能な土地所有者に限られるように思われるが、残された緑地を存続させたいという思いは、代々土地を守ってきた所有者ほど強いはずである<sup>14)</sup>。であるなら、行政は土地所有者に対し緑地保全の重要性を強調すると同時に、緑地保全地区指定を受けた場合の損失補償についても十分な理解が得られるよう今以上に働きかける必要がある。

緑地保全地区に指定されると税制上、固定資産税・都市計画税については、課税対象の土地の評価は1/2に軽減され、市が緑地保全地区内の土地を買い入れた場合、譲渡所得から2,000万円が控除

表7 緑地保全地区に指定された場合の税制上の優遇措置

税金の種類	緑地保全地区	近郊緑地特別保全地区
固定資産税	評価額（山林）の1/2	評価額（山林）の1/2
都市計画税	評価額（山林）の1/2	—
譲渡所得税	譲渡所得2,000万円控除	譲渡所得2,000万円控除
相続税	延納利子税利子年4.8%	延納利子税利子年4.8%
特別土地保有税*	課税免除（山林）	課税免除（山林）

注：1993年4月1日現在、近郊緑地保全地区指定の場合の優遇処置は、特別土地保有税の課税免除のみ。地方税法・自治省通達による（ただし特別土地保有税\*は千葉市の内規による）。

（千葉市公園緑地部緑政課資料「緑地保全関連パンフレット」などから作成）

され、相続税についても延納利子税利子率などにおいて優遇措置が設けられている（地方税法および自治省通達）。また、各地方自治体で独自の優遇措置も設けられている。例えば、千葉市では市の内規により、特別土地保有税は免除されるといった工夫がみられる。また、（我孫子市の場合のように賃貸借契約を結び借地料を支払う方法や、土地所有者にとって負担の大きい山林の維持管理について助成金を支給する、または、維持管理のすべてを市が代行する（我孫子市）などの工夫も検討されてよい（表7）。

ともかく、市街地内に残された緑地を保全するためには、より規制力の強い「都市緑地保全法」を適用することが有効な手段といえるが、現実には、その指定面積はあまりにも少ない。その原因としては、第1に社会的問題が考えられる。つまり都市化があまりにも進展した今日、とくに市街地内には残すべき緑地がすでに存在しないか、または極端にその量が少なくなっていることと、近年の異常な地価の高騰により買収そのものが困難になってきたことがあげられる。第2に土地所有者側の問題も考えられる。つまり、緑地保全地区の指定を受けた場合に土地利用が現状凍結に近い状態になってしまうことへの不安が大きく影響しているといえる。第3に行政側の問題である。買い取り請求が出された場合に、まとまった緑地を買収する十分な財源が確保できないといった経済的問題や緑地保全地区の指定の意義や指定に伴う損失補償などについての十分な案内や説明がなされてきたかどうかという点である。第4に制度そのものの問題である。これには、県が事業主体となる「都市緑地保全法」の許認可の手続きに関わる問題やその運用手段としての規則や関連法などについての問題をあげることができる。

緑地を確保する手段としては、例えば「都市公園法」の都市緑地として確保する場合と、「都市緑地保全法」を適用し、いわば「地域制緑地」として確保するという方法がある。この場合、都市緑地の確保は市の単独事業として実施できるが（用地買収には1/3の国庫補助がある）、緑地保全地区の指定となると県が事業主体となるため、指定にあたっては県との事前協議が必要で、緑地の買取り請求が出された場合には、土地取得費は1/3の費用で済むものの、買収の予算措置が国・県・市の3者で必要となる。この社会・経済的問題が都市緑地としての土地の確保に比べて、緑地保全地区の指定を遅らせる最大の原因となっていると考えられる。現状においては、緑地保全地区の指

定は、どの自治体でも経済的負担が大きすぎる場合の最終的な緑地保全の手段としての位置付けとなっているとみてよい。

## V. おわりに

本稿は、「都市緑地保全法」の適用によって市街地内に残された緑地が保全されることとなった社会・経済的背景を千葉県下の自治体を事例に調査・分析し、その特徴と問題点を明らかにしようとしたものである。この研究で明らかになった事実は以下のように要約できる。

現在、「都市緑地保全法」の適用による緑地保全地区の指定面積は、全国でわずか191地区、合計639.9haで、1カ所あたりの平均面積は約3.35haときわめて小規模である。また、この法適用によって緑地保全地区を指定している自治体は、全国で28都市にとどまっている。さらに、都市化進行地域で積極的に私有地を公有地として買収し、緑地の確保を進めている自治体となると、きわめて限られてくる。

千葉県でも、近年都市化の進展に伴い多くの緑地が蚕食されてきたことで、かえって市街地内に残された緑地に対する保全対策の要求も高まりをみせている。そうした声に応える形で近年、幾つかの緑地保全地区の指定がなされるようになった。現在、千葉県内では6市9地区において合計8.5haが指定されている。

市川市のクロマツ林の指定をはじめ、我孫子市の斜面緑地の指定、佐倉市の厚生園の斜面緑地の指定、柏・流山市の市境に沿った野馬土手の指定さらに、千葉市の旧海岸線に沿った斜面緑地の指定、どれをとっても住民による緑地保存運動が指定の契機となっている。また、佐倉市の例を除くいずれの住民運動も緑地を破壊する住宅開発計画の白紙撤回と緑地の現状凍結保存を要求したものである。結果的には、開発計画の具体化によって、初めて緑地の存続が保障されることになったといえよう。しかし、現実には私有地の指定となると、買い取り請求に伴う土地の買収が必要となるが、地価がこのように高騰した今日、その確保は容易なことではない。これらの事例から「都市緑地保全法」による緑地保全地区の指定は、①行政主導型、②住民運動主導型、③土地所有者主導型の3タイプに分類が可能であった。中でも、最も新しい地区指定の例である千葉市の都町西の下の例は、③のタイプで新たな動向として期待されるものである。

このように千葉県下の事例をとってみても、緑地保全地区の指定には、第1に、土地所有者の緑地保全に対する意識、第2に、地域住民の緑地保全に対する意識、第3に、行政側の緑地保全に対する意識と積極性、第4に、法制度の整備と自治体の財政力が大きく関わっているように思われる。

佐倉厚生園の場合も千葉市の国道14号線に沿った斜面緑地の場合においても土地所有者の違いこそあれ、大筋では共通した要素が指定に働いていたといえる。どの場合でも、意識の高い住民と行動力のある行政があって初めて緑地保全地区の指定が実現したといってもよいが、基本的には土地所有者の意識次第で緑地は存続するかどうかが決まることが改めて確認された。

いずれにせよ、市街地内に残された緑地を保全するためには、条例による保存樹林指定や風致地区の指定では土地利用の規制力に欠けるため、より規制力の強い「都市緑地保全法」を適用することが今日最も有効な手段であることに間違いない。

本稿を作成するにあたり、建設省都市局公園緑地部都市緑化対策室、千葉県都市部公園緑地課、千葉市都市局公園緑地部緑政課、市川市都市部公園緑地課、我孫子市都市部都市計画課・公園緑地課、佐倉市都市部都市計画課、柏市都市整備部公園緑地課、流山市建築緑地部公園緑地課、財団法人日産厚生会佐倉厚生園事務局、流山市松ヶ丘自治会・元野馬土手保存運動促進委員会の皆様には資料提供などを通してご協力をいただきました。さらに、緑地保全地区の一部の土地所有者の皆様からも貴重ご意見を伺うことができました。ここにお礼申し上げます。

なお、本稿は1987年度及び1988年度に行われた日本地理学会春季学術大会において発表した内容を基に、その後の追加・補足調査によって、加筆・修正を加えてまとめたものである。

#### 注

- 1) 緑地保全地区の行為について、①許可必要行為・②許可不用行為・③適応除外行為に分けられる。①には、建物のなどの新築・改築・増築、宅地造成・土地の開墾・土石の採取、竹林伐採、干拓など水面の埋め立て、その他政令で定めるものが含まれるが、すべて県知事（ただし、地方自治法の指定都市においてはその長）への行為許可申請書が必要となる。②は保全上支障がなく公益性が高い事業（ただし政令で定めるもの）、緑地保全地区指定時にすでに行為が着手されているもの、非常災害のため必要な応急措置として行為した場合、があげられる。③は近郊緑地保全計画に基づいて行う行為、通常管理行為や軽易な行為とされている。また、原状回復命令については、上記の行為の規定に違反したり、許可条件に違反した場合、市長はその当事者または該当土地・建物などの権利を継承した者に対して、期限を定めて、必要な限度において現状の回復を命令できる、とされている。
- 2) 東京都の場合、1カ所あたりの緑地保全地区の平均面積が大きいのは、渋谷区の「代々木緑地保全地区」（明治神宮の広大な境内の緑地）69.9ha、台東区の「上野緑地保全地区」（上野寛永寺と寛永寺霊園敷地の緑地）6.5ha、さらに杉並区の「和田堀緑地保全地区」（大宮八幡宮境内の緑地）2.9haの規模がそれぞれ大きいためである。これらは、いずれも社寺境内の緑地（いずれも1976年指定）を指定したものである。これに対して、小金井市の「滄浪泉園緑地保全地区」1.1ha（1977年指定）、世田谷区の「成城みつ池緑地保全地区」1.6ha（1978年指定）、狛江市の「狛江弁財天池緑地保全地区」2.1ha（1987年指定）の場合は、滄浪泉園が1.1haを全面、成城みつ池が0.6haを、狛江弁財天池が0.1haなどの私有地を買収している（1992年現在、東京都資料による）。
- 3) 「山林保険」は、木が倒れて人に怪我をさせたり建物などを壊した場合の損害に保険金が支払われる制度で、限度額は身体障害は5,000万円、建物などの損害は1,000万円までで、市の好意により保険料（0.8円/㎡）が支払われている。合計金額は71万円となる。
- 4) 「平田緑地保全地区」（0.7ha）、「子の神緑地保全地区」（0.7ha）、「宮久保緑地保全地区」（0.6ha）の合計3カ所（合計2.0ha）で、いずれも1981年3月20日県告示277号により指定された。この3カ所すべてが神社の境内の緑地であり、とくに、子の神、宮久保については、その指定にあたって大きな問題はなかったが、平田の場合は諏訪神社に隣接する民有地の緑地の保存を要求する市民運動によって指定となったことでとくに注目を集めた。本稿では、本研究の主旨から、この平田緑地の事例のみを取りあげた。
- 5) 朝日新聞（1980年8月16日版）によると、このマンション建設計画では、「クロマツを守る会」による反対運動の他にも地元反対運動があった。それはマンションへの唯一の計画進入路が隣接する諏訪神社の所有地であったことから、氏子が開発業者側に進入路の使用を認めないようにする

- 運動もおこなわれたという事実である。
- 6) 佐倉藩：下総印旛郡におかれた藩。藩主は堀田氏（譜代大名），11万石，1590（天正18）年徳川家康関東入部にあたり久能宗能入封。のちに武田信吉・土井勝利・堀田正盛・稲葉正往ら12氏が順次入封し，1746（延享3年）堀田正亮（堀田正俊系）入封。以降廃藩置県に至る。佐倉市は明治初年から第二次世界大戦まで佐倉城跡に軍隊が置かれていた旧軍都である。1873（明治6）年1月6日に太政官布告で，第1軍管東京鎮台のうち，歩兵第2連隊が佐倉に置かれることになり佐倉城は取り壊された。
  - 7) この要綱は，佐倉市文化財保護条例（1960年佐倉市条例第31号）の指定を受けた文化財以外のものので市の区域内に所在する名木，古木，樹林，草地等（希な樹種，樹齡推定100年以上のもの，樹形・樹林・野草等が保存価値のあるものなど）の保存選定について，必要な事項を定めている。これまでに樹木枯死のため選定解除となった例もあるが，1983年現在，74件（49カ所の樹林，19本の古木，6本の名木）が指定されているが49カ所の樹林のうち4カ所のみが個人の樹林地で他は社叢林である。
  - 8) この野馬土手は，相原（1986）によると，現在はその多くが破壊されてしまったが，かつて，土地の人から「並木っ尻」と呼ばれていた水田から南に伸び，国道6号線，JR常磐線南柏駅西側を通り，水戸街道に沿って東に向い，再び南下する野馬土手の一部にあたる。
  - 9) 流山市「松ヶ丘自治会」は，1958年4月に「南柏自治会」（当時200戸）として発足し，1961年に「松ヶ丘自治会」と改称した。この自治会は，千葉県でも最も初期の分譲住宅地の1つであり，第一生命保険会社傘下の第一住宅建設協会による建売住宅の入居者によって組織された。第1期分は分譲戸数96戸，平均分譲規模234㎡（71坪），平均分譲価格89万円であった。現在の戸数は1,051戸，人口2,932人である（自治会1987年発行の記念誌「三十年のあゆみ」による）。この松ヶ丘住宅地は，松戸市の光が丘団地，流山市の江戸川台団地，八千代市八千代台団地などと並んで昭和30年代の初期に完成したいわば東京近郊のベッドタウン形成の核となった住宅地である。
  - 10) この一連のいきさつについて，朝日新聞（1985年9月12日版）は次のように報じている。

「……この土手は，幅15mの中に高さ3mの本土手と1.5mの副土手が築かれている「二重土手」。延長約500mあり，規模も構造も数少ない貴重なもの。ところが，本土手の内，……流山市側は，茨城・岩井市長須，市議会議員内田実さん（49）の所有。内田さんは，ここを削って整地農産品の直売所を建てる計画で，去る7月30日，建設業者が現地入りしてブルドーザで盛り土を崩し始めた。これを知った付近の住民が流山市役所に知らせた。たまたま県教育長文化課の人が居合わせたために現場に向かい，土手を約20m崩したところでストップさせた。柏市教委とも連絡して，内田さんに「文化財として保存したい」と協力を求めたところ，内田さんも了解。11日にはとりあえずパワーショベルで盛り土して復元した。……」。
  - 11) 「流山市市民の森事業実施要綱」により，1993年現在，17カ所，合計11.05haが，指定・開放されている。この市民の森には，地権者との賃貸借契約期間が3年の「散策の森」7カ所，契約期間が5年の「ふれあいの森」6カ所（古墳の森，冒険の森を含む），契約期間が10年で，県の自然保護課の補助金で整備された「小鳥の森」2カ所，同じく10年の契約で，県の林務課の補助金で整備された「ふるさとの森」2カ所がある。また，流山市では，厳密にいうと緑地ではないが市内のオープンスペースを借り上げ，とくに絶対量が不足しがちな児童公園の代用空間として「子供の遊び場」を28カ所，合計5.3ha確保（児童家庭課所管）している。
  - 12) 千葉市における「緑化の推進および樹木等の保全に関する条例施行規則」第2条の指定要件によると，保存樹木は樹高12m以上で胸高幹周囲（高さ1.5m）が1.2m以上であること。保存樹林については，樹木の集団の面積が300㎡以上であること，とされている。現在，保存指定されている樹木724本の内訳は，市街化区域内が331本，市街化調整区域内が393本で，主な樹種はケヤキが266本，シイが125本，タブが59本，クスとスギが56本，イチョウが45本などとなっている（千葉市公園緑地部資料による）。

- 13) A氏からの申し出もあり、緑地保全地区に指定されたこの緑地（5筆）の植生は、自然度の高い照葉樹林から成っており、A氏の背戸山あるいは屋敷森としての機能を果たしてきた緑地である。最近はこの緑地を利用したいとの市民からの希望もあるようだが、緑地保全地区は、利用を目的としたいいわゆる施設緑地でないためにフェンスに囲まれており、一般開放はされていない。
- 14) 青柳・山根（1991）は、神奈川県山林所有者に山林経営の実態と、環境保全施策に対する意識に関するアンケート調査を実施し、「林地の環境保全的な用途への提供については、固定資産税の納税額の高い所有者や、市街地区域内に他の固定資産を所有している者ほど既に提供していたり、提供の意向が高い。……」と報告している。この点は、千葉市における事例でも裏付けられた。

## 文 献

- 相原正義（1986）：『柏・新風土記』 崙書房，259 p.
- 青柳みどり・山根正伸（1991）：都市近郊林地保全のための林地所有者の行動についての実証的研究。造園雑誌，54—(4)，266～272。
- 青柳みどり・山根正伸（1992）：都市近郊における使用貸借型の林地保全政策の事例について。造園雑誌，55—(5)，343～348。
- 市川みどり会事務局・土田芳教（1985）：緑の保全運動とその活用。環境情報科学，14—(2)，9～13。
- 宇都宮深志（1986）：『緑の環境創造——都市再生への実践的提言——』 清文社，306p.
- 小田隆則（1982）：都市および都市近郊の森林相続税——森林相続の阻害因子としての相続税——。森林文化研究，3—(1)，155～158。
- 神奈川県都市部都市政策課（1985）：『身近な緑を守り、育てる制度あらかると——昭和59年度まちづくり研究会報告書——』，神奈川県，138 p.
- 北畠能房（1984）：アメニチの経済的・政策的側面。環境研究，48，95～114。
- 建設省都市局都市計画課（1993）：『平成4年都市計画年報』 都市計画協会，1159 p.
- 座間美和・小林重敬・蔀 健夫（1985）：身近な緑を守るための「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——。日本都市計画学会学術研究論文集，20，475～480。
- 千葉市都市局公園緑地部（1992）：『千葉市のみどり』，千葉市，234 p.
- 沈 相旭・宮崎元夫・中村 攻（1988）：市川市における緑地保全協定に関する研究。造園雑誌，51—(5)，305～310。
- 野呂田芳成（1975）：『公園・緑地政策』，産業能率短期大学出版部，331 p.
- 橋詰直道（1983）：千葉県下八千代市における都市化と緑地保全政策。地理学評論，56—(5)，345～355。
- 橋詰直道（1985）：千葉県市川市の市街地内に残存するクロマツの分布。地図，23—(2)，7～13。
- 橋詰直道（1987）：千葉県下の自治体における緑地保全政策の新たな動向。地理学評論，60 (ser. A) —(3)，170～180。
- 橋詰直道（1989）：都市内に残された緑地——習志野市・我孫子市・酒々井町における事例——。房総地理，40，143～156。
- 華山 謙（1976）：自然保護と自治体財政——箱根町の例——。公害研究，6—(2)，12～17。
- 華山 謙（1984）：緑の保護の費用負担。文部省「環境科学」特別研究都市緑化手法検討班：『「環境科学」研究報告集』 B201—S807，49～55。
- 福岡克也（1981）：森林の環境評価と経済的価値。森林文化研究，2—(1)，7～15。



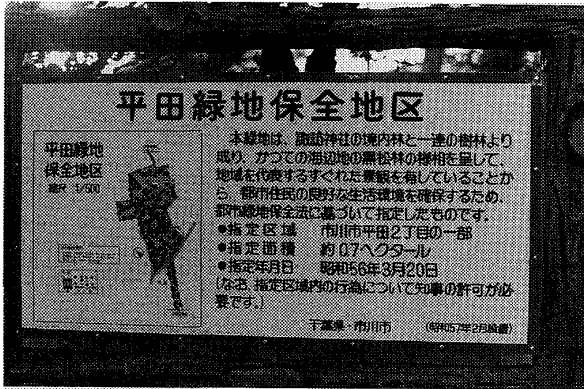


写真1 市川市「平田緑地保全地区」1981年3月20日指定

市川市の市街地内に残されることとなったクロマツ林0.7haの緑地保全地区。千葉県下では緑地保全地区第1号となった。

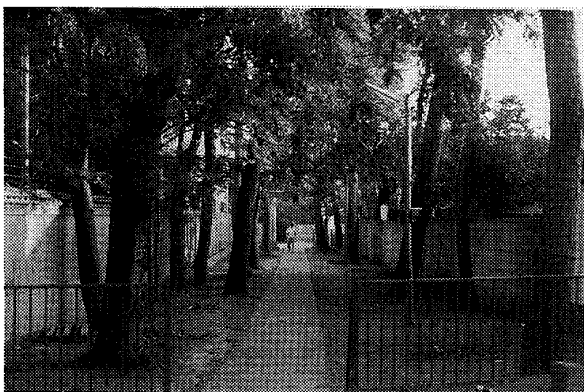


写真2 市川市「平田緑地保全地区」内の諏訪神社参道のクロマツ

国道14号線と諏訪神社を結ぶ参道にもクロマツが残されている。

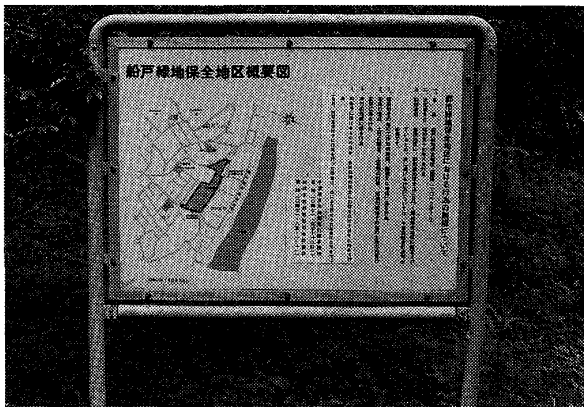


写真3 我孫子市「船戸緑地保全地区」1982年8月6日指定

県事業によって買収されたプラチナ山を含む2.0haが緑地保全地区として指定された。

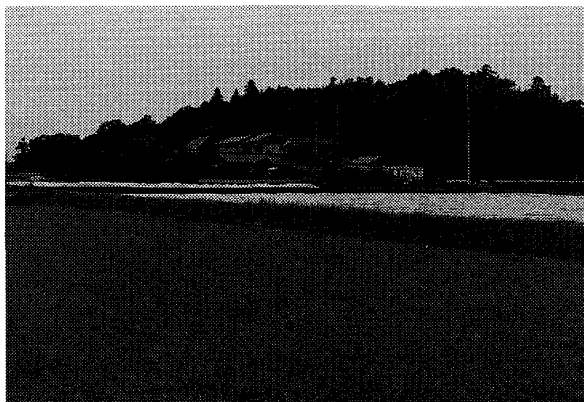


写真4 我孫子市「船戸緑地保全地区」の緑地景観

手賀沼に面するいわゆる船戸の森。モウソウチク林、スギ植林、コナラ林などの雑木林の一部2.0haの緑地が指定された。



写真5 佐倉市「鎌木緑地保全地区」1984年8月21日指定

佐倉厚生園の斜面緑地1.9haが県事業によって買収され、緑地保全地区として指定された。



写真6 佐倉市「さくら庭園」(旧堀田邸庭園)

佐倉厚生園が所有していた庭園で、現在は市の都市緑地(第8号諏訪尾余緑地)として管理されている。庭園背後の斜面林が「鎌木緑地保全地区」に指定された。

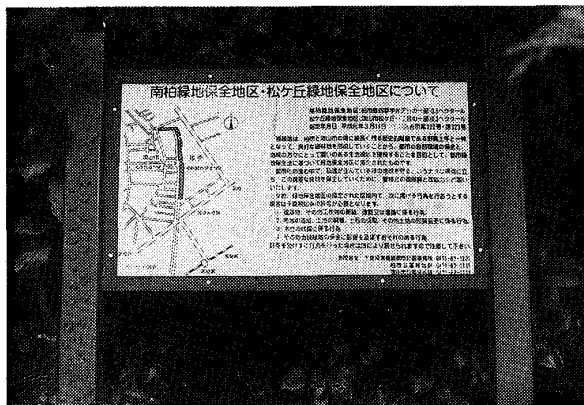


写真7 柏・流山市「南柏・松ヶ丘緑地保全地区」1989年3月14日指定

柏・流山市の境界に沿って細長く伸びた野馬土手(合計0.8ha)が緑地保全地区に指定された。

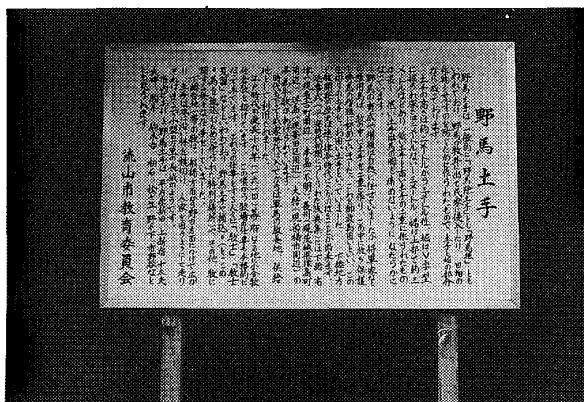


写真8 柏・流山市「南柏・松ヶ丘緑地保全地区」に指定された野馬土手についての歴史案内板

1986年3月流山市教育委員会によって野馬土手の案内板が設置され、その文化財としての重要性を訴えた。

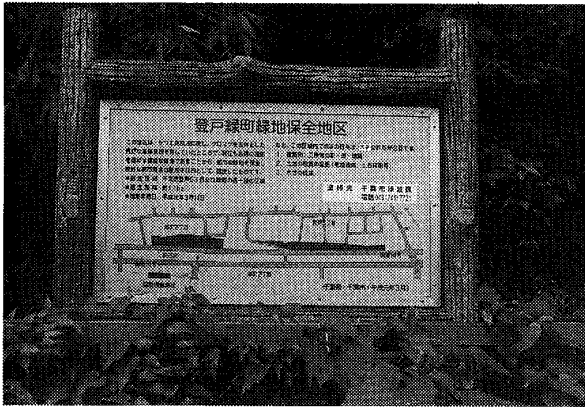


写真9 千葉市「登戸緑町緑地保全地区」1989年3月14日指定

国道14号線に沿う段丘斜面のうち、1.1haが緑地保全地区に指定された。

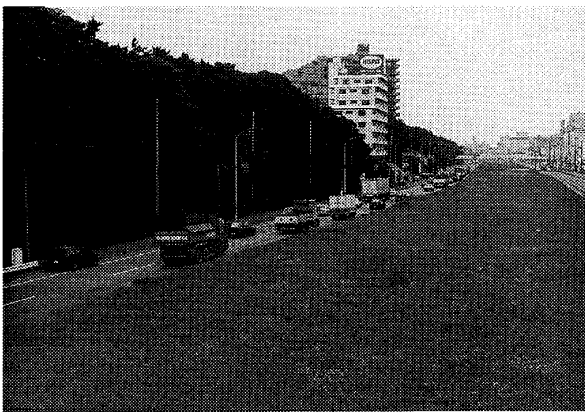


写真10 千葉市「登戸緑町緑地保全地区」の緑地景観

国道14号線に沿う段丘斜面の緑地，旧海岸線の景観を残す貴重な緑地。部分的には防風保安林の指定もされている。

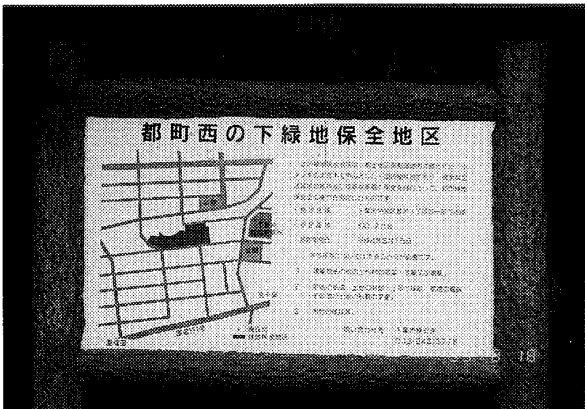


写真11 千葉市「都町西の下緑地保全地区」1992年5月15日指定

千葉市の市街地内にありながら，緑地所有者の希望もあり，残されることとなった0.7haの森。

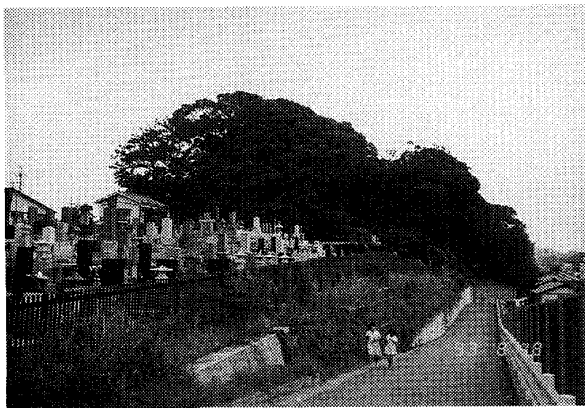


写真12 千葉市「都町西の下緑地保全地区」の緑地景観

クスノキ・スタジイ・タブノキ・アカガシなどで構成された貴重な照葉樹林が残されている。