

## 都市環境計画とランドスケープ計画

1. 都市計画と都市環境計画
2. ドイツの都市計画とランドスケープ計画
3. 市町村マスタープランと都市環境計画の一体的運用
4. おわりに

武内和彦\*

### 要 約

地球環境問題への認識の深まりとともに、都市でも環境に配慮した総合計画を策定することが必要であると主張されるようになった。わが国で最近議論され始めた「都市環境計画」はその一つであり、都市の将来像を提示する「市町村マスタープラン」や生態系にも配慮した新しい「緑の基本計画」と一体的に運用されることが期待される。その際、ドイツで体系化されている「建設基本計画（FプランとBプラン）」と「ランドスケープ・プランニング（ランドスケープ計画と緑地整備計画）」の一体的運用の試みが参考になる。また、都市環境計画では、劣化した環境を再生するための環境創造の視点が重要であり、この点についてもランドスケープ計画の実践的手法をわが国の風土の特徴を踏まえて展開すべきである。

### 1. 都市計画と都市環境計画

1980年代後半から地球環境問題への対応が迫られるようになり、都市でも新たな視点からの環境計画の策定が必要になっている。例えば、1992年に開催された国連環境・開発会議（いわゆる地球サミット）を契機に、生物多様性に関する国際条約が締結され、遺伝子、生物種、生態系という三つのレベルの多様性の確保が、熱帯林を有する国々を始めとして世界の各地域で求められるようになった。すでに欧米の環境先進国では、都市計画の場でも生物多様性の確保を重視する施策がみられるようになってきている。わが国でも、1993年に制定された環境基本法の中で生物多様性の確保が唱

われ<sup>1)</sup>、都市計画にどう反映させていくかが問われている。

もちろん、これまでわが国で地域を対象とした環境計画がまったく議論されてこなかったわけではない。国法の裏付けをもたないが、すでに環境庁は環境計画の体系を提示している。それは、国土レベルの環境保全長期構想、三大都市圏における広域環境管理指針、都道府県・市町村レベルの地域環境管理計画、エコポリス計画、アメニティタウン計画などである。しかし、これらは国土計画（全国総合開発計画、国土利用計画）や都市計画、農村計画などとは別個に策定され、また法的根拠に乏しいために、十分な実効性を担保し得なかった。

\*東京大学農学部緑地学研究室

しかし、環境基本法に基づく環境基本計画が国のレベルで策定されるという新しい事態が生じるに至って、国土計画、都市計画、農村計画においても、それらの計画内容に環境的側面を十分盛り込むべきとの共通理解が生まれてきた。その現れの一つが、最近建設省が提唱している都市環境計画である。それは環境共生都市（エコシティ）の形成を目指すものであり、重点整備地区で省資源・省エネルギー、水環境整備、自然再生といったエコシティ推進事業を行うための前提となる計画である<sup>2)</sup>（伊藤ほか監修，1993）。

この都市環境計画は、市町村が策定主体であり、これまでの都市計画とは独立に策定されるものとなっている。しかし、1992年の都市計画法改正で、「市町村の都市計画に関する基本的な方針（いわゆる市町村マスタープラン）」が策定されるようになり、市町村が自らの計画構造能力と意思によって、長期的な都市の将来像を描き得るようになった。もしこの市町村マスタープランと都市環境計画を一体的に運用できれば、それは都市計画において環境的側面を強化することに大いに役立つであろう。地域地区制を環境に対する配慮に基づいて適用することで、都市開発事業が必要になったときに望ましいエコシティ推進事業が提示できると考えられる。

都市計画と一体的に運用されるべき都市環境計画で何が問題となるのだろうか。現行の都市計画手法で最も問題視されていることの一つは、市街化区域、市街化整備区域の「線引き」が十分な環境的配慮を伴っていないということである。とくに、市街化調整区域を環境空間として保全していくための論理と手法が明確でないことは問題である。どこが暫定的に市街化を抑制すべき区域で、どこが永続的に緑地として保全すべき区域であるかが明確になっていない<sup>3)</sup>。この点については、再度都市計画法の見直しを図るなかで検討すべきである。

そもそも緑地学の分野では、東京緑地計画の策定の際に緑地の定義が議論されていて、永続性が保障されていることが緑地の大きな要件となっていた<sup>4)</sup>。農地も永続性を持つならば、十分に緑地

としての機能を持ち得るとされた。緑地の分類でも、普通緑地、生産緑地、緑地に準ずるものが大区分で、生産緑地には普通農業地区、林業地区、牧野地区が含まれた。こうした位置づけが、今日、都市緑地保全論を農地を含めて議論することにもつながっている。したがって、現在のように、土地の市場メカニズムによって開発動向が左右され、それにしたがって市街化調整区域の市街化区域への編入が行われるといった事態は問題である。

また同様に、用途地域や建蔽率・容積率による土地利用・建築規制に関しても、十分な環境的側面の配慮がないことも問題である。たとえば、幹線道路沿いに高層ビルが林立しうるような用途の設定は、道路沿いの緑地の確保、大気汚染や都市気候の緩和といった側面から望ましくないことは明らかである。

## 2. ドイツの都市計画とランドスケープ計画

都市計画と都市環境計画の関係を考えるとき参考になるのは、ドイツの都市計画とランドスケープ計画の一体的運用である。ランドスケープ計画は、都市の物質循環を制御するための計画手法としては十分でないものの、生物生態系の保全と再生という観点からみると、都市環境計画と共通する部分が多い。

ドイツでは連邦建設法典によって、市町村レベルの建設基本計画が定められ、それは土地利用計画（Fプラン）と地区詳細計画（Bプラン）という二層制の計画からなる。Fプランによる土地利用規制は厳格に行われ、明確な地区計画がないところでは、新規の都市開発は認められない。また地区計画では、景観や緑地のコントロールも行われる。このドイツにおけるFプランとBプランに対応するものが、わが国の市町村マスタープランと地区計画の制度である。

このFプランとBプランに対応する都市環境計画がランドスケープ・プランニングの名称で用意されている（Kiemstedt, 1992）。それが、市町村レ

ベルのランドスケープ計画、地区レベルの緑地整備計画である。この計画は、1976年に制定された連邦自然保護・ランドスケープ保全法の中で位置づけられたものであり(勝野, 1977)、連邦建設法典でもそれらとの整合性を図るよう求めている<sup>5)</sup>。

ところで、建設基本計画の上位には、州レベルの空間整備、地域レベルの地域計画がある。ランドスケープ・プランニングも同様に州レベルのランドスケープ構想、地域レベルのランドスケープ枠組み計画があり、両者の一体的運用も図られている。このように国土計画の体系とランドスケープ・プランニングの体系が並列的に示されていることもドイツの空間計画の特徴である。国土計画と都市計画の関係が十分整理されていないわが国では、国土計画の体系化と環境計画との関連性の強化について、さらに議論を深めていくことも必要である。

ドイツのランドスケープ計画の内容は、当初は、日本の景観計画に類似した審美性の追求が中心であったが、その後、環境問題への認識の深まりとともに地域生態計画の色彩を帯びてきた。その具体的な現れが、風の道計画や、ビオトープ計画である。風の道計画は、都市にみられるヒートアイランド現象を緩和するために、周辺部から冷気が吹き込む「風の道」を基本的にはオープンスペースとして確保する計画である。風の道に沿って緑地帯を確保する。建物の高さ制限や屋上緑化で風の道を確保する、冷気の集まるところに樹林帯を設けて風のダムをつくるといった施策が実際に行われている(Spim, 1984)

一方、ビオトープ計画は、もともとドイツの農村で自然が減少していることへの対策として提案されたものである(武内, 1994)。バイエルン州では1970年代の半ばに、ビオトープ(野生生物の生息地)として貴重な、池沼、河川、ヘッジロー、屋敷林、並木などを5万分の1スケールで地図化した。その結果、特定の場所で野生生物の生息地を再生できれば、地域生態系の再生が図れることが分かってきた。それがビオトープ結合システムの考え方である。その後、この考え方が都市の生物多様性の確保を考える際にも応用されるように

なった。

バイエルン州では、生物多様性を確保するために、1万分の1スケールのビオトープ地図に基づいて都市の生物種とビオトープの保護プログラムを策定しつつある。保護プログラムは、都市計画に際して、生物多様性の確保を具体的にどのように行うかの指針を得るために活用される。バイエルン州の環境都市・エアランゲンでは、3ヶ年かけて策定された保護プログラムにしたがって、住宅地建設、産業立地、インフラ整備などに規制を加え、自然的レクリエーション計画の策定などを行っている(Planungsgruppe "Arten und Biotop-schutzprogramm", 1992)。

### 3. 市町村マスタープランと都市環境計画の一体的運用

わが国の市町村マスタープランは、その有効性について疑問が投げかけられているとはいえ(五十嵐, 1993)、自治体の都市計画への第一歩として(渡辺, 1994)画期的な制度といえる。もし市町村マスタープランと都市環境計画を、ドイツのFプランとランドスケープ計画の関係と同様に位置づけることができれば、都市環境計画はいっそうその有効性を増すであろう。

また、わが国では、1994年の都市緑地保全法の改正によって、市町村が「緑地の保全および緑化の推進に関する基本計画(緑の基本計画)」を定めることができるようになった。同時に、緑地保全地区の対象緑地に「ビオトープなど動植物の生息地等として適正に保全を図る地区」が追加された。都市環境計画と緑の基本計画を有機的に結びつけることで、ランドスケープ計画に近い計画がわが国でも策定でき、都市計画とランドスケープ計画の一体的運用が現行法においても十分展開し得ると考えられる。

都市環境計画では、生物生態系の再生に加えて省資源・省エネルギーの観点から、環境負荷の小さい物質循環型の都市づくりがもう一つの重要な視点である(土地総合研究所・環境都市研究会編, 1994; 盛岡, 1994)。その内容をランドスケープ計

画にすべて包含することには無理があり、ドイツでも、これを、もう一つの課題として都市計画に反映させようとしている(卯月, 1993)。物流や交通問題とも関連づけた都市環境計画の策定で、都市の省資源・省エネルギー化を図っていく必要がある。また、国土計画論的な視点からは、都市の規模と適正配置の検討も必要である。

ただし、ランドスケープ計画の側からも、都市緑化のもたらす省資源・省エネルギー効果といった観点から環境負荷の小さな都市づくりへの貢献は十分可能である。また、土壌浄化、土壌浸透や、雨水と下水を分離するといった水循環システムの再生についても、緑地の利用が有効であると考えられる。結局、ランドスケープ計画も省資源・省エネルギーの側面を強化し、物流・交通を含めた環境配慮をさらに推進することで、全体として都市環境計画の体系化を達成することができると考えられる。

#### 4. おわりに

本稿を執筆中の1994年11月21日、早稲田大学における日本都市計画学会学術発表会において「都市環境計画を考える」と題するワークショップが開催された。その際、東京農業大学の進士五十八教授は基調講演で、都市環境計画は都市計画に新しい哲学を求めるものであると主張し、有機体としての都市の総合整備、節約型の都市づくり、新しい市民社会のルールの確立の必要性などを主張した。また、国土庁土地政策課の池貝 浩課長補佐(前いわき市都市建設部長)は、建設省による都市環境計画のモデル都市に選ばれた福島県いわき市の計画策定において、既存の計画手法にとらわれない「緑」「水」「風」「太陽」「暮らし方」といった環境形成のテーマを掲げての横断的な取り組みを紹介した。

このように、都市環境計画は、既存の都市計画を補完する役割をもつばかりでなく、わが国の都市計画のあり方を、その根本に遡って再考するためのきっかけとなるものである。今後、市町村マスタープラン、都市環境計画、緑の基本計画など

が相互に影響し合って、総合的な都市づくりを目指す新たな都市計画のフレームワークが提示されることを期待したい。

#### 注

- 1) 環境基本法第14条では、環境の保全に関する基本的施策の策定等に係る指針として、3つの事項の確保を掲げているが、その一つが生物多様性に関するものである。すなわち、「生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保が図られるとともに、森林、農地、水辺等における多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全されること」が唱われている。
- 2) 建設省によれば、都市環境計画の目的は「環境負荷の軽減、自然との共生、アメニティの創出により質の高い都市環境をもつ環境共生都市(エコシティ)の実現を図ること」にあり、基本的には「都市環境計画の理念、都市環境の現況、都市環境計画の目標と課題、目標・課題を実現するための手段、重点整備計画」といった項目で構成される。
- 3) 1968年の新都市計画法で、市街化区域と市街化調整区域を2分する区域区分(いわゆる「線引き」)の制度が創設されたが、これに先立つ宅地審議会第6次答申では、さらにそれぞれを既成市街地、市街化区域、および市街化調整区域、保存地域に区分していた。このうち、保存地域は、種々の条件から市街化をさせるべきでない地域とされていた。保存地域の創設は、予想される膨大な数の買い取り請求に応じられないという財政当局の判断から見送られたようである。石田(1981)は1968年都市計画法を評価し、「市街化に対処する方法の適用にしがたがって都市計画区域をいくつかのカテゴリー区分するという区域区分の概念を、「線引き」に矮小化してしまったことは、かえすがえすも残念である」と述べている。
- 4) 東京緑地計画は1939年に策定されたが、その審議のなかで東京緑地計画協議会は「緑地」次のように定義している。すなわち「緑地」とは「その本来の目的が空地にして宅地商工業用地および頻繁なる交通用地のごとく建蔽せられざる永続的なものをいう」。
- 5) 阿部・神吉(1994)は、ランドスケープ計画が「自然の保全に貢献し、宅地化にエコロジック的視点を追加

しうる点は共通している」ことを認めつつも、Fプランとの関係は、Fプランで考慮する、Fプランに含める、独自に拘束するなど、州で異なると述べている。これは連邦法が「大綱的立法の権限しか有していないため」であるという。

### 文 献 一 覧

- 阿部成治・神吉紀世子(1994)「ドイツにおけるFプランと地域計画・景域計画の位置づけ—大型店問題と自然保全への視点」都市計画論文集、29、1-6。
- 五十嵐敬喜(1993)『都市計画—利権の構図を超えて』岩波新書、244pp。
- 石田頼房(1981)「1968年都市計画法の歴史的背景と評価」、『都市計画』119、9-15。
- 伊藤 滋・高橋潤二郎・尾島俊雄監修(1993)『環境共生都市づくり—エコシティ・ガイド』ぎょうせい、443pp。
- 勝野武彦(1977)「西ドイツの自然保護・景域保全法について」、『応用植物社会学研究』6、43-53。

- Kiemstedt, H. (1992) “*Landschaftsplanung –Inhalte und Verfahrensweisen-*”. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn, 32pp.
- 盛岡 通(1994)「環境問題の系譜と都市計画からの将来展望」、『都市計画』190、6-14。
- Projectgruppe “Arten und Biotopschutzprogramm”(1992): *Arten-und Biotopschutzprogramm Bayern –Stadt Erlangen*. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, 402pp.
- Spim, A. W. (1984) *The Granite Garden –Urban Nature and Human Design*. Basic Books, N. Y., 62-87.
- 武内和彦(1994)『環境創造の思想』東京大学出版会、198pp。
- 土地総合研究所・環境都市研究会編(1994)『環境都市のデザイン』ぎょうせい、377pp。
- 卯月盛夫(1993)「エコロシーに配慮したドイツの都市政策と事例」、『緑の読本』26、23-28。
- 渡辺俊一(1994)「市町村マスタープランをめぐる「プラン体系」」、都市計画論文集、29、7-12。

### Key Words (キー・ワード)

City planning (都市計画), Urban Environmental Planning (都市環境計画), Landscape Planning (ランドスケープ計画), Biodiversity (生物多様性), Biotope(ビオトープ)、Fresh Air Channels (風の道)

## Urban Environmental Planning and Landscape Planning

Kazuhiko Takeuchi

Laboratory of Landscape Architecture and Science  
Faculty of Agriculture, The University of Tokyo  
*Comprehensive Urban Studies*, No. 55, 1995, pp.15-20

Importance of global environmental issues such as decrease in biodiversity has been recognized throughout the world, which has promoted the necessity of establishing comprehensive planning even in the city. Recently urban environmental planning has been discussed in Japan and it will be expected to be united with municipal master plan and open space plan, both of which has been legally authorized by the Ministry of Construction. For the unification of these plans, German planning system combining land use plan and landscape plan at municipal level shows good example. Here landscape planning is the tool for conserving and creating natural environment through conserving fresh air channels to mitigate urban climate and reorganizing biotope network system to ensure the biodiversity in the city, and so on. In addition to the landscape planning scheme, urban environmental planning should also contain the aspect of minimizing energy and resources consumption to reestablish the healthy urban matter flow system.