

## 新潟県の都市緑化推進行政について

石橋輝樹\*

はじめに

身近な花や緑は、緑化と総称されるもののなかで、有用材としての山地の植林、食料生産としての農地の緑とは大きく質的に異なるものであり、いわゆる生活化或いは文化化した緑を主として指すものである。経済的な豊かさと余暇の時代を迎え、現在では「ものからころへ」と人々の価値観は大きく変化している。また、現代は文化の時代ともいわれており、世界的な環境問題と併せ都市化する社会の中で、快適な生活環境の創出には自然のままの花や緑のほかに、美観、景観を含む地域社会や生活文化の一部を構成する花や緑がメンタルなインフラとして重要な役割を担うものであって、それらが「緑は文化のバロメーター」とも言われるゆえんである。新潟県は、かつて、「自然豊かな」と謳われて来たが、急速な都市化につれ自然の緑も減少の一途を辿りつつあり、また、豪雪地であることも災いし、都市化した地域には全く緑に乏しく、殺風景な風景として実感されるどころです。

さいわい、筆者は県の公園緑地行政を担当する機会を得て、今まで忘れられていた分野である、まちづくりの中の身近な花と緑に関する多様な施策を紹介し、今後、新潟県においてもそれらが次の世代に引き継ぐ、最も貴重な財産になることを、ご理解して頂く一助になれば幸いです。

## 1. 公園緑地の今日的意義と効用

公園緑地は、都市の骨格を形成、良好な風致、景観を備えた地域環境の形成、自然とのふれあいによる豊かな人格の形成、スポーツ、レクリエーションの場、公害、災害の緩和、避難、救援活動の場、大気、ばい塵の浄化、防音、遮熱など様々な機能を有する都市の根幹的施設として位置付けられる。

## 2. 公園緑地制度の発展

日本の公園制度は、明治6年の太政官布達をもって始まりとされている。全国で約60か所にのぼり、新潟市の白山公園もその一つである。

明治維新の安定期にはいる明治21年に、市区改正条例（現代の都市計画法）が制定され、公園計画も決定、明治36年には日比谷公園がわが国初めての洋風公園として開設された。

---

\* 新潟県土木部都市整備局都市計画課公園緑地室

都市化の進展につれ総合的な都市計画法制が必要となり、大正8年に旧都市計画法が制定、地域地区制の導入、用途地域、風致地区、風紀地区の規定、土地区画整理制度の導入は、新市街地の小公園の確保に貢献。

大正12年の関東大震災の帝都復興計画では、公園緑地の防災、避難場所の効果から特に重視された。また、昭和8年に各種の都市計画標準と共に公園計画、風致地区決定、土地区画整理等の設計標準が定められる。公園計画基準は、昭和31年の都市公園法政令による基準制定まで適用された。

昭和12年には中国大陸の状況から防空緑地に関する防空法制定、15年には都市計画目的に防空が追加。この時期に大都市の膨張を防ぐため、東京において環状緑地帯計画が検討、昭和17年に計画完成、緑地の概念が明確になる。

第2次大戦後の昭和21年の農地解放により公共団体が公園予定地、緑地として保有していた農地も対象となり、約350万坪が失われた

終戦後、昭和25年に首都建設法制定、戦災復興土地区画整理事業により多数の小公園整備された。昭和32年の首都圏整備法により首都圏整備計画が策定され、公園計画も市区改正以来の大改定を迎える。一貫した都市公園管理のため、昭和31年に都市公園法が制定されたが、昭和47年にいたり都市公園等整備緊急措置法制定により、ようやく5か年計画に基づく計画的な整備に着手することが出来ることとなった。(戦後の都市地域の緑地の激減から、ようやく昭和48年に都市緑地保全法も制定)

なお、平成5年6月には、近年の公園等にかかるニーズに応えるよう都市公園法施行令が、平成6年には都市緑地保全法が改正されたところである。

### 3. 緑とオープンスペースに関する法制度

- 1) 都市公園法
- 2) 都市公園等整備緊急措置法
- 3) 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法
- 4) 都市緑地保全法
- 5) 生産緑地法
- 6) 主な関連法規：都市計画法、市民農園整備促進法、都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律

#### 4. 公園の種類

一般に公園と呼ばれるものは、営造物公園と地域制公園に大別される。

営造物公園の代表が都市公園、地域制公園の代表は自然公園である。

都市公園の種類は表-1の通りである。

(表-1)

【都市公園等の種類】

| 機                                     | 能  | 名 称                        |
|---------------------------------------|--|----------------------------|
| 身近な公園                                 | 主として街区に居住する者が利用する公園                              | 街 区 公 園                    |
|                                       | 主として近隣に居住する者が利用する公園                              | 近 隣 公 園                    |
|                                       | 主として徒歩圏内に居住するものが利用する公園<br>(都市計画区域を持たない町村に配置する公園) | 地 区 公 園<br>( 特 定 地 区 公 園 ) |
| 都市の代表的な公園                             | 都市住民が総合的なレクリエーション利用を行う公園                         | 総 合 公 園                    |
|                                       | 都市住民が主として運動利用を行う公園                               | 運 動 公 園                    |
| 史跡の保全や風致の維持を図る公、動植物公園                 |  | 特 殊 公 園                    |
| 広域レクリエーション<br>に対応する公園                 | 市町村の区域を越える広域レクリエーション<br>に対応する公園                  | 広 域 公 園                    |
|                                       | 大都市その他の都市圏から発生する広域レクリエーション<br>に対応する公園            | レクリエーション都市                 |
| 公害の防止やコンビナート地帯などにおける災害の防止を図る公園        |  | 緩 衝 緑 地                    |
| 都市の自然環境の保全や都市景観の向上を図る公園               |  | 都 市 緑 地                    |
| 災害時における避難の確保、都市生活の安全性や快適性の確保を図る公園     |  | 緑 道                        |
| 都府県の区域を越える広域的な利用や国家的記念事業の観点から国が設置する公園 |  | 国 営 公 園                    |

#### 5. 都市緑化推進行政の現況

##### 1) 国の動向

ものの豊かさから心の豊かさへと、経済大国から生活大国に大きく国政の転換を図る中で、平成3年度から着手された公共投資10か年計画では、真に豊かさを実感できる快適な生活環境整備にあたり、都市緑化の推進は不可欠であるとしている。

欧米に比較して遅れているわが国の都市公園等の長期整備目標としては、公共投資10

カ年計画では平成12年度（2,000年）末に、都市計画区域内人口一人当たり（以下「一人当たり」と言う）の都市公園面積10㎡、21世紀初頭には20㎡としている。

したがって、快適な都市環境づくりを目指す具体的な施策展開にあたり、平成4年以来、都市計画法、都市公園法、都市緑地保全法など次々と関連法律を改正し、まちづくりを市町村が主体的に取り組むための環境整備を進めてきた。

#### （関係部分要旨）

平成4年6月改正 都市計画法第18条の2 市町村の都市計画に関する基本的な方針  
基本方針を定めるときは、公聴会等住民の意見反映

基本方針を定めたときは、公表し都道府県知事に通知

平成5年6月改正 都市公園法施行令改正 一人当たりの公園目標面積の改定

公園施設の範囲の拡大、質の向上など

平成6年6月改正 都市緑地保全法第2条の2 緑地の保全及び緑化の推進に関する  
基本計画

市町村は、都市における緑地の適正な保全及び緑化の推進に関する措置で主として都市計画区域内において講じられるものを総合的かつ計画的に実施するため、緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画を定めることができる。（通称「新みどりのマスタープラン」）

実施に当たっては、昭和47年度から5カ年計画により推進を図っており、平成3年度には総投資額5兆円の第5次都市公園等整備5カ年計画に着手、目標は平成7年度末で一人当たり7㎡としている。（表-3）また、平成6年7月には、総合的な施策として「緑の政策大綱」を発表し、21世紀初頭までの基本方向、目標を示している。

#### （緑の政策大綱の施策の基本方向）

1. 緑の保全と創出による自然との共生
2. 緑豊かでゆとりと潤いのある快適な環境の創出、美しい景観の形成
3. 緑を活用した多様な余暇空間づくりの推進
4. 市民の参加、協力による緑のまちづくりの推進

なお、別紙の参考資料に示すように

(表-2) ◇ 大都市における一人当たり都市公園等面積 ◇

| 国名       | 都市名       | 一人当たり面積(m <sup>2</sup> /人) | 調査年度 | 都市名      | 一人当たり面積(m <sup>2</sup> /人) | 調査年度 |
|----------|-----------|----------------------------|------|----------|----------------------------|------|
| アメリカ合衆国  | ワシントン     | 45.7                       | 昭和51 | 札幌市      | 8.1                        | 平成4  |
|          | ニューヨーク    | 23.0                       | 平成1  | 仙台市      | 7.3                        | 〃    |
|          | シカゴ       | 23.9                       | 昭和59 | 千葉市      | 7.6                        | 〃    |
|          | ロサンゼルス    | 21.5                       | 昭和59 | 東京23区    | 2.7                        | 〃    |
| イギリス     | ロンドン      | 25.6                       | 昭和57 | 横浜市      | 3.5                        | 〃    |
| フランス     | パリ        | 11.6                       | 平成1  | 川崎市      | 3.6                        | 〃    |
| ドイツ      | ボン        | 37.4                       | 昭和59 | 名古屋      | 6.4                        | 〃    |
|          | ライプチヒ     | 51.1                       | 昭和63 | 京都市      | 2.7                        | 〃    |
| チェコスロバキア | プラハ       | 39.2                       | 昭和63 | 大阪市      | 3.1                        | 〃    |
| ポーランド    | ワルシャワ     | 25.3                       | 昭和59 | 神戸市      | 14.8                       | 〃    |
| ニュージーランド | クライストチャーチ | 72.6                       | 昭和59 | 広島市      | 6.7                        | 〃    |
| カナダ      | バンクーバー    | 30.2                       | 昭和63 | 北九州市     | 8.9                        | 〃    |
| 韓国       | ソウル       | 17.4                       | 昭和63 | 福岡市      | 7.6                        | 〃    |
| ケニア      | ナイロビ      | 22.1                       | 昭和59 | 政令指定都市平均 | 5.1                        | 〃    |
|          |           |                            |      | 全国平均     | 6.5                        | 〃    |

## 2) 県の動向

県では、快適で魅力あるふるさとづくりを目指し、遅れていた都市行政に積極的に取り組むため、平成2年度に都市整備局、都市計画課内に公園緑地室を設置、また民有地の緑化支援のため(財)新潟県都市緑花センターを設立するなど、組織整備を行なった。

以来、県ではまちづくりの一環として重要施策に位置付け、都市公園等の整備のため平成3年度には国の5か年計画と整合的に、県単独の第1次都市公園等整備5年計画を策定、目標は計画終了年の平成7年度末に、一人当たりの都市公園面積7m<sup>2</sup>の確保である。また、平成4年度からは、総合的な視点に立つ県の緑化推進計画の策定に着手した。

整備指標として、全ての都市公園面積をその都市計画区域内人口で徐して一人当たり面積を用いることから、その指標により新潟県の全国的な位置付けを概観出来る。全国的平均では平成4年度末の資料によると、一人当たり6.5m<sup>2</sup>、新潟県は5.7m<sup>2</sup>となっており、47都道府県中では35位にあり、下位に位置している。県立公園面積のみの比較では最下位の状況にある。

一方、都市緑化の大きな部分を占める民有地の緑化推進は、(財)新潟県都市緑花センターが担うこととし、現在までに約5億円の基金果実を活用し、市町村、民有地の緑

(表-3)

## 【都市公園等整備五箇年計画の推移】

| 計 画              | 一 人 当 り<br>積<br>(㎡)                | 五箇年計画<br>整 備 量<br>(ha)              | 課 題   |
|------------------|------------------------------------|-------------------------------------|---|
| 第1次計画<br>(47~50) | 2.8→4.2<br>(3.4)                   | 16,500<br>(8,698)                   | 1. 市街地の生活環境の改善のための基幹公園の整備<br>2. 公害、災害対策としての緩衝緑地の整備  |
| 計 画<br>額<br>(億円) | 一般公共事業費<br>地方単独事業費<br>調 整 費<br>合 計 | 3,200<br>4,800<br>1,000<br>9,000    | 3. 環境保全、青少年教育等に資する特殊公園の整備<br>4. 広域公園、レクリエーション都市の整備  |
| 第2次計画<br>(51~55) | 3.4→4.5<br>(4.1)                   | 14,400<br>(10,176)                  | 1. 新しい社会への対処—生活環境の改善<br>2. 都市防災、公害防止への対処—安全性の確保<br>3. レクリエーション需要への対処—屋外レクリエーション対策<br>4. 総合的かつ整合性のある施策の展開                      |
| 計 画<br>額<br>(億円) | 一般公共事業費<br>地方単独事業費<br>調 整 費<br>合 計 | 7,346<br>8,054<br>1,100<br>16,500   |   |
| 第3次計画<br>(56~60) | 4.1→5.0<br>(4.9)                   | 12,011<br>(12,362)                  | 1. 都市防災への対処<br>2. スポーツ需要への対処<br>3. 住宅、宅地の整備に伴う良好な住居環境への対処<br>4. 都市再開発への対処<br>5. 文化の振興への対処<br>6. 国営公園整備への対処                    |
| 計 画<br>額<br>(億円) | 一般公共事業費<br>地方単独事業費<br>調 整 費<br>合 計 | 14,000<br>12,900<br>1,900<br>28,800 |   |
| 第4次計画<br>(61~H2) | 4.9→5.7<br>(5.8)                   | 9,220<br>(12,862)                   | 1. 防災公園の緊急整備<br>2. 国民の健康の維持増進に資する公園の整備<br>3. 広域的なレクリエーション需要に対応した国営公園の整備<br>4. 国民の多様なニーズに対応した公園整備                              |
| 計 画<br>額<br>(億円) | 一般公共事業費<br>地方単独事業費<br>調 整 費<br>合 計 | 13,000<br>12,400<br>5,700<br>31,100 |   |
| 第5次計画<br>(3~7)   | 5.8→7.0                            | 14,210                              | 1. 国民の安全の確保<br>2. 活力ある長寿社会および国民の心身の健康の維持増進<br>3. 都市住民の自然とのふれあい、都市のうるおいの創出<br>4. 広域的レクリエーション需要への対応<br>5. 大都市、地方状況および多様なニーズへの対応 |
| 計 画<br>額<br>(億円) | 一般公共事業費<br>地方単独事業費<br>調 整 費<br>合 計 | 22,300<br>19,500<br>8,200<br>50,000 |   |

注：( )書きは実績

化活動支援に鋭意取り組んでいるが、現在、基金利息が低迷し事業展開に苦慮している。

また、県民の都市緑化への意識の向上、啓発を図る活動の拠点とすべく、新津市に都市緑化植物園を平成9年度完成を目的に建設することとし、平成4年度から事業に着手、平成6年9月議会で主要な温室の契約承認を受け着工した。

さらに、都市緑化推進の大きなバネとすべく、平成10年には新潟市の県立鳥屋野湯公園総合スポーツゾーンにおいて、第15回の全国都市緑化フェア開催誘致を進めているところである。

(表-4) 新潟県営公園一覧

| 公園名           | 種別  | 所在都市  | 全体計画<br>面積 | 開設   |        | 備考         |
|---------------|-----|-------|------------|------|--------|------------|
|               |     |       |            | 面積   | 年月     |            |
| 鳥屋野湯公園        | 広域  | 新潟市   | 261.7      | 17.1 | H 6. 3 | 部分開園       |
| 紫雲寺記念公園       | 広域  | 紫雲寺町  | 79.7       | 20.3 | 〃      | 〃          |
| 奥只見レクリエーション都市 | レク  | 湯之谷村他 | 101.9      | 13.9 | 〃      | 〃          |
| 大潟県営公園        | 広域  | 大潟町   | 64.9       | 0    |        | H 6. 6都市決定 |
| 鳥見緑地          | 緑地  | 新潟市   | 15.6       | 8.9  | H 6. 3 | 部分開園       |
| 都市緑化植物園       | 植物園 | 新津市   | 19.5       | 0    |        | 整備中        |

(面積：ha)

(表-5) 新潟県内都市公園整備現況

(平成6年3月31日現在)

| 区分     | 箇所数   | 面積(ha)   | 構成比    | 備考   |
|--------|-------|----------|--------|------|
| 住区基幹公園 | 街区公園  | 968      | 144.61 | 11.6 |
|        | 近隣公園  | 61       | 92.7   | 7.5  |
|        | 地区公園  | 22       | 118.7  | 9.5  |
| 都市基幹公園 | 総合公園  | 32       | 592.9  | 47.8 |
|        | 運動公園  | 17       | 131.4  | 10.6 |
| 特殊公園   | 風致公園  |          |        |      |
|        | 動植物園  |          |        |      |
|        | 歴史公園  | 9        | 22.6   | 1.8  |
|        | 墓園    | 4        | 28.1   | 2.3  |
| 大規模公園  | 広域公園  | 2        | 37.4   | 3.0  |
|        | レク都市  | 3        | 13.9   | 1.1  |
| 緩衝緑地   | 17    | 23.0     | 1.8    |      |
| 都市緑地   | 39    | 36.4     | 2.9    |      |
| 緑道     | 6     | 1.9      | 0.1    |      |
| 国営公園   |       |          |        |      |
| 合計     | 1,180 | 1,243.61 | 100.0  |      |

(注) 地区公園には、他にカントリーパーク5箇所、27.6haがある。

## 6. 新潟県公園緑地行政の今後の展望

### 1) 県緑化推進計画

総合的かつ計画的な緑化推進を図るための「新潟県緑化推進計画」は、平成4年度から策定に着手、現在関係機関と調整中である。

### 2) 公園緑地整備

#### ○ 県都市公園等整備5ヶ年計画

平成3年度から着手した5ヶ年計画による公園緑地整備内容と、平成5年度末までの進捗状況は、(表-6)の通りである。

(表-6) 新潟県都市公園等整備五箇年計画進捗状況

|                            | 五箇年計画の整備量  |            | 7年度末整備目標   | 5年度までの整備量   |             |               |
|----------------------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|---------------|
|                            | 整備面積<br>ha | 総投資額<br>億円 | 開園面積<br>ha | 整備面積<br>ha  | 総投資額<br>億円  | 開園面積<br>ha    |
| 国、県の整備する公園                 | 100        | 400        | 120        | 41<br>(41)  | 180<br>(45) | 60<br>(50)    |
| 市町村の整備する公園                 | 330        | 350        | 1,400      | 158<br>(48) | 295<br>(84) | 1,183<br>(84) |
| 合計                         | 430        | 750        | 1,520      | 199<br>(46) | 475<br>(63) | 1,243<br>(82) |
| 一人当たり面積(m <sup>2</sup> /人) |            |            | 7.0        |             |             | 6.0           |

( ) は進捗率

今後、総合的な緑化推進計画を策定する中で、国の第6次5ヶ年計画と平行に、平成8年度から第2次5ヶ年計画を発足させ、積極的に公園緑地の整備推進に取り組むこととしている。

- 鳥屋野潟公園 : 総合スポーツゾーンの内、街路鳥屋野潟公園線より潟側の約20haを、平成10年開催予定の全国都市緑化フェアまでに整備することとしている。また、それらと平行に2002年のワールドカップサッカー招致を目指し、今年度から4万人規模の総合スタジアム建設に向けて、基本設計に着手した。なお、このスポーツゾーンは、平成21年の第2巡国体までにすべての施設を整備する予定である。

(計画 261.7ha  
H5末開園面積  
17.1ha)



- 紫雲寺記念公園：開園面積の拡大に合わせ、中心的な施設となる健康運動施設整備  
 (計画 79.7ha  
 H5末開園面積 20.3ha) への取組みが必要である。
- 鳥見緑地：東港の緩衝緑地として平成 年(注)に着手、既に一部開園しながら平  
 (計画 15.6ha  
 H5末開園面積 8.9ha) 成8年度には完了し、東部地区へ移行する予定である。
- 奥只見レクリエーション都市：7拠点の内、既に浅草、大湯、須原地域で一部開園  
 (計画 101.5ha  
 H5開園面積 13.9ha) しており、道光・根小屋、小出、浦佐地域は用地取得或いは建設中  
 である。小出地域では、平成8年度に文化会館、総合ビジターセン  
 ターの完成に合わせ開園を予定している。
- 大潟県営都市公園：平成6年6月に都市計画を決定、平成7年度から地権者の理解  
 (計画 64.9ha) を得て、本格的な用地取得に入る予定である。
- 都市緑化植物園：平成6年度には主要温室等を発注、平成10年の全国都市緑化フェ  
 (計画 19.5ha) アに合わせ一部開園を予定している。

- 3) 県の緑化推進の大きなバネとなることを期待し、鳥屋野潟公園総合スポーツゾーンに  
 において開催誘致を計画している第15回全国都市緑化フェア(平成10年)は、平成6年度  
 に基本構想策定、建設省の開催承認を得て具体的な計画に着手する予定である。
- 4) 一方、国で建設中の越後丘陵国営公園(約400ha)は、平成10年には一部開園を予  
 定している。

#### おわりに

以上、概略ではありますが都市生活に密接に関連する都市公園、緑地行政の展開について  
 ご報告させていただいた。現在、都市計画地域内の人口は、益々増加の一途を辿っており、  
 一方、高齢化社会の到来も間近にある中で、快適な都市生活を送るためには我々ほどの様な  
 環境を整えなければならないのか、真摯な検討が強く求められております。

従来、都市インフラ整備は無機質なインフラが中心となっておりましたが、今後は有機的、  
 言い換えれば生物インフラとしての身近な花と緑の整備によって、都市のアメニティの向  
 上を図り、生活者が自然との共生を認識し、真の豊かさを享受する環境は、明日の世代を育  
 み、活力ある社会を創出する基礎づくりになる事と致します。

[参考]

新潟県の緑の現状

県では総合的な視点に立つ緑化推進計画策定のため、平成4年度に人口衛星ランドサットのデータを利用し、県内全域の緑地、緑被現況調査を行った。

データの最小単位は25m\*25mとし、最近2～3年のデータから雲量、画質、季節等に配慮、最適データを使用した。

集計にあたっては、都市計画区域、市街化区域、用途地域、人口集中地区等に分類し纏めた。

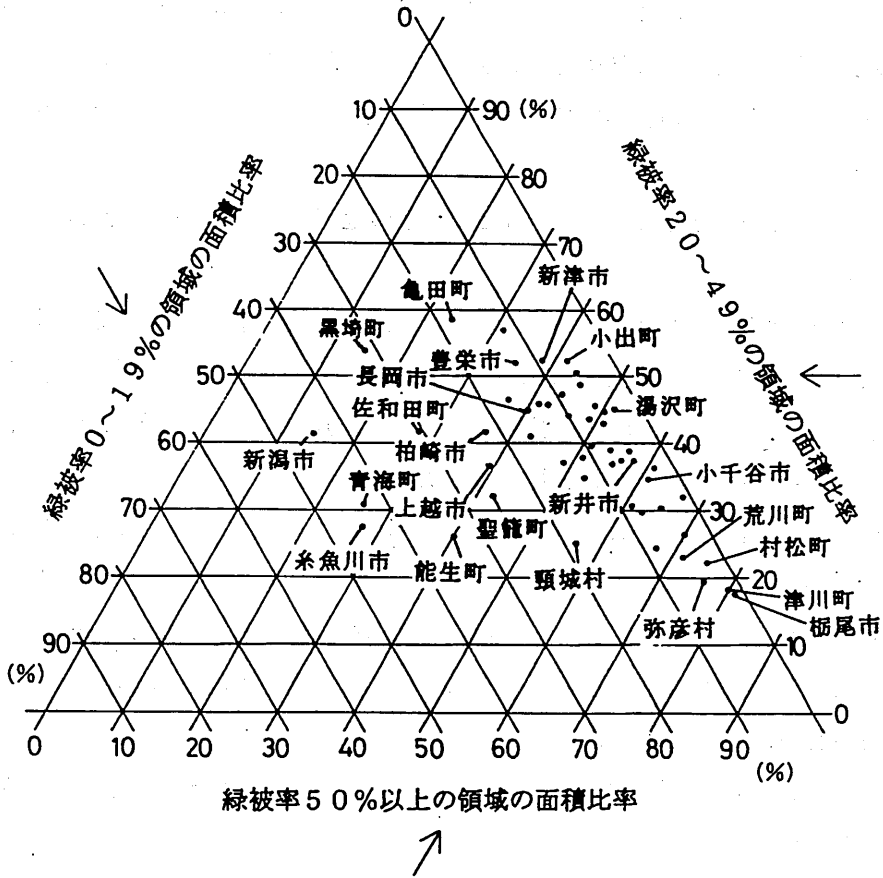
(表-7)

緑地率の現況

数値は面積比率 (%)

| 土地被覆項目 | 行政区域 |                    | 都市計画区域 |                          | 市街化区域・用途地域 |                    | 人口集中地区 |
|--------|------|--------------------|--------|--------------------------|------------|--------------------|--------|
|        | 全 域  | 都 市 計 画<br>区 域 以 外 | 全 域    | 市 街 化 区 域<br>用 途 地 域 以 外 | 全 域        | 人 口 集 中<br>地 区 以 外 |        |
| 森 林    | 70.9 | 73.6               | 37.5   | 42.6                     | 4.8        | 7.1                | 3.2    |
| 水 田    | 18.6 | 18.1               | 37.9   | 39.2                     | 19.4       | 26.2               | 14.2   |
| 草 地    | 3.9  | 3.7                | 7.2    | 7.1                      | 7.0        | 10.6               | 5.6    |
| 水 域    | 0.8  | 0.8                | 1.6    | 1.4                      | 1.0        | 0.9                | 2.3    |
| 裸 地    | 1.1  | 0.9                | 2.1    | 1.6                      | 6.1        | 6.9                | 6.0    |
| 人工構造物  | 4.7  | 2.9                | 13.7   | 8.1                      | 61.7       | 48.3               | 68.7   |
| 緑 地 率  | 94.2 | 96.2               | 84.2   | 90.3                     | 32.2       | 44.8               | 25.3   |
| 森 林 率  | 70.9 | 73.6               | 37.5   | 42.6                     | 4.8        | 7.1                | 3.2    |
| 農 地 率  | 22.5 | 21.8               | 45.1   | 46.3                     | 26.4       | 36.8               | 19.8   |

### 緑被率の現況



緑被率構成比によるダイアグラム

(各市町村の市街化区域・用途地域内の集計結果)