

「第 66 回鎌倉市緑政審議会 報告事項（１）鎌倉都市計画 都市計画公園・緑地の見直し方針（案）について（意見）（平成 30 年 1 月 22 日付け鎌緑政審第 5-1 号及び第 5-2 号）」に対する市の考え方について

標記の件について、次のとおり市の考え方を説明します。

■ 鎌緑政審第 5-1 号（鎌倉市緑政審議会の全体意見）

- 1 鎌倉都市計画 都市計画公園・緑地の見直し方針（案）についての意見
（１）都市計画公園・緑地の見直し方針を示すにあたり、都市公園法、鎌倉市緑の保全及び創造に関する条例の趣旨及び緑の基本計画に示された内容に沿った考え方を継承されたい。

⇒ 都市計画公園・緑地の見直しについては、長期にわたり整備の見通しがたたない都市計画施設の存在が全国的にも問題視され、平成 23 年に国において「都市計画運用指針」が改正され、それを踏まえ、神奈川県では平成 27 年に「都市計画公園・緑地見直しのガイドライン」を策定しました。鎌倉市においては、これに沿って長期未着手の公園・緑地の整理を行ったもので、具体的な見直し対象となったのは、鎌倉海浜公園、源氏山公園及び夫婦池公園の 3 公園です。このうち、存続の結論へ至った公園は源氏山公園及び夫婦池公園であり、廃止の結論へ至った公園は鎌倉海浜公園の一部である金山地区（山林部分）、同（宅地部分）及び飯島地区となりました。

今回の意見書の要旨は、廃止の結論へ至ったことへの説明が不十分であるとの指摘にあると捉え、これについての市の考えを示すものです。

廃止の検討も含めた見直し対象としている鎌倉海浜公園の金山及び飯島地区は、都市公園法適用の段階には至ってはいませんが、都市公園法の主旨に沿って市の考えを整理します。

都市公園法第 16 条「都市公園の保存」では、公益上特別の必要がある場合や廃止される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合等のほか、みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止してはならない、としています。このため、本見直しを行うにあたっては、各公園に求められる機能や空地等に代替するための条件などについて整理し、検討を進めてきました。

鎌倉海浜公園は、当初都市計画決定昭和 31 年（約 52.5ha）後、由比ガ浜及び坂ノ下地区を中心に市街地化が進み、公園として整備することが困難となったことから、昭和 41 年に約 20.9ha の大幅な廃止手続を行った経緯があります。この際、これに代わるべき都市公園として、新たに鎌倉中央公園及び笛田公園の 2 公園、合わせて約 28.8ha の追加決定を行っています。（資料 1 参照（昭和 41 年都市計画変更時の計画書写し））

今回、廃止を検討している金山及び飯島地区は、約 2.9ha ですが、古都法で緑地が確保される金山地区（山林部分）を除くと約 0.3ha が宅地部分の廃止となります。

当該地は、都市計画決定後 62 年が経過していますが、未だに具体的な整備の見通しがたたない状況です。都市計画施設の長期未着手で建築制限をかけ続けていることについては、最高裁まで争われた経緯もあります。

このような背景もあり、現在、全国的に長期未着手の公園・緑地の見直しを進めているものです。

鎌倉海浜公園は、全体約 31.6ha のうち、現在までに供用開始済約 7.0ha 及び開園した公園と同等と見なす海浜部約 18.4ha を合わせると約 8 割（約 25.4ha）が整備済みの扱いとすることができます。残り約 2 割（約 6.2ha）についても出来る限り整備を進めて行くべきと考えていますが、今後の計画の実現性を考慮すれば、一部廃止の検討もせざるを得ない状況にあります。

鎌倉市は、緑の保全及び創造に関する条例で、本市の歴史的、文化的環境を確保し、潤いと安らぎのある都市環境を形成し、健全な生態系を保持し、人と自然との豊かな触れ合いを確保し、及び災害に強く安全な都市をつくる上で、緑が極めて重要であることから、これを良好な状態で将来の世代に継承することを目的としています。都市公園の整備につきましては、これまでも緑の基本計画に沿って着実に進めており、市民一人当たりの公園面積は緑の基本計画の当初策定時である平成 7 年当時（約 3.8 m²/人）と比較して、平成 29 年 4 月 1 日現在で約 8.68 m²/人と、約 2.3 倍まで増加しています。

今後も都市公園法の主旨に従い、都市公園をみだりに廃止しないこととし、緑の基本計画の施策に基づき都市公園の保全、整備、活用等を図っていきます。

2 資料についての意見

（1）金山地区、飯島地区を含めて、資料全体にわたり現状の都市計画法規制（用途地域、風致地区、高さ制限等）の記載が不十分である。都市計画公園区域から除外し廃止した場合、どのような土地利用制限が生じるのか、また緩和されるのか具体的に説明すべきである。

⇒ 廃止前及び廃止後における土地利用制限は資料 2 のとおりです。

なお、廃止予定の地区の概況は次のとおりです。

① 金山地区（山林部分）約 2.6ha（資料 3 参照）

- ・ 都市計画公園区域から除外し廃止した場合：
全ての範囲が市街化調整区域及び歴史的風土特別保存地区であるため、建築行為は原則不可であり、今後も現状凍結的な保全が継続される。

② 金山地区（宅地部分）約 0.1ha（資料 3 参照）

- ・ 現状の都市計画法規制
 - ④、⑤：建築行為は可能であるが、都市計画法第 53 条の建築許可（原則 2 階建 0.02ha まで、RC 構造不可）を得なければならない。
 - ⑥、⑦：市街化調整区域だが、建替え等の建築行為は可能。ただし、開発許可を得たうえで、都市計画法第 53 条の建築許可（原則 2 階建まで、RC 構造不可）を得なければならない。
- ・ 都市計画公園区域から除外し廃止した場合：
 - ④、⑤：都市計画法第 53 条の許可は不要。建築物の高さの制限 8 m 以下のまま。
 - ⑥、⑦：都市計画法第 53 条の許可は不要。市街化調整区域だが、建替え等の建築行為は可能であるが、開発許可を得なければならない。

③ 飯島地区 約 0.2ha (資料 4 参照)

- ・ 現状の都市計画法規制

建築物を建築する際は都市計画法第 53 条の建築許可（原則 2 階建まで RC 構造不可）を得なければならない。

- ・ 都市計画公園区域から除外し廃止した場合：

都市計画法第 53 条の許可は不要。建築物の高さの制限は 10m 以下のまま。

2 資料についての意見

(2) 鎌倉海浜公園金山地区の宅地部分を都市計画公園区域から除外し廃止する説明については、論旨を明確にして歴史的風土特別保存地区との関係性を図示し、都市計画公園区域としての必要性との関係から廃止理由を丁寧に説明されたい。

⇒ 次のとおり論旨を 2 つに分けて説明致します。

ア 都市計画決定区域と古都保存法との関係について (資料 3 参照)

都市計画公園区域と歴史的風土特別保存地区との位置関係については、図 3-1 のとおりです。

金山地区（山林部分）は、歴史上重要な文化的資産とその周囲の自然的環境とが一体となって「歴史的風土」の枢要な部分を構成している地域として歴史的風土特別保存地区に指定されており、都市計画公園区域の廃止後も自然的景観は保全されます。

また、金山地区（宅地部分）4 宅地（約 0.1ha）については、3 宅地（㊸、㊹、㊺宅地）が歴史的風土保存区域に位置しています。同地区を含む長谷・極楽寺地区の歴史的風土保存の主体は、稲村ヶ崎を含む遺跡と一体となる地域の自然景観の保全にあり、市街地からの展望域における土地形質の変更等の規制に重点を置くものです。（鎌倉市及び逗子市歴史的風土保存計画（平成 12 年 8 月 29 日総理府告示第 42 号））

市街地からの展望域については、坂ノ下から滑川付近までは霊仙山により金山地区の展望が遮られる（写真 3-6）ため、由比ヶ浜東側の材木座から逗子市小坪付近（写真 3-7）が考えられます。また、鎌倉市景観計画におけるこの付近の代表的な眺望点としては、光明寺裏山が該当しますが、坂ノ下の海側崖面の標高が最も高く、対象宅地はその裏側の地形的に低い位置にあり、これらの展望域や眺望点から対象宅地を確認することはできません。

なお、展望方向を変え、稲村ガ崎地区からは、写真 3-3 のとおり㊸宅地が海側市街地の住宅地と連担する形で確認できます。また、極楽寺側からは、下手ヶ久保という谷戸の奥に位置しており、展望が開けている状況ではなく、㊸、㊹、㊺宅地は山林に埋没している状況です（写真 3-2、3-4、3-5）。

また、景観計画における眺望点としては、稲村ガ崎地区には稲村ヶ崎鎌倉海浜公園がありますが、極楽寺地区は谷戸が入り組んだ地形のため眺望できる地点が存在しません。

イ 廃止理由について

前述のとおり、都市公園をみだりに廃止することはできませんが、都市計画決定段階においても同様と考えています。

都市計画公園を含む都市計画施設については、公共の福祉という見地から設置の必要性があり、個人の財産権を制限してでも整備をすることを都市計画法に基づき決定している施設です。必要性については明らかであり、これまで代替性などの理由を除き、廃止を議論する余地はありませんでした。したがって、一度決定した施設については半世紀を超えるような長期未着手の施設であっても廃止がされないまま現在に至っています。

平成 17 年の都市計画決定後の長期未着手に起因する処分取消等請求事件（以下「盛岡訴訟」といいます。）の最高裁判決においては、対象地が高度な土地利用が従来行われてない地域でもあり、都市計画決定後 60 年以上の長期未着手を考慮に入れても未だ裁量権の範囲に止まっており、受忍の限度内として上告が棄却されています。しかし、長期にわたり制限が課せられていることについて損失補償の必要がないという考え方には大いに疑問があるとの補足意見も呈せられているところ です。

このような背景もあり、長期にわたり整備の見通しがたたない都市計画施設の存在が全国的にも問題視され、一斉に見直しがなされているものです。したがって、計画論上の必要性を理解しつつ、長年未着手であり今後も事業化の見通しがたたないという事業論的な事情も考慮したうえで廃止の判断をせざるを得ない状況です。

鎌倉海浜公園については、かつて大幅な範囲で廃止を行い、これに代わるべき都市公園として、それを上回る追加決定を行っている経過があります。

金山地区（山林部分）は、都市計画公園区域廃止後も歴史的風土特別保存地区として保全されていきます。

また、金山地区（宅地部分）については廃止後も建築物は残存しますが、前述のとおり土地利用制限に大きな変化はなく、自然的景観の保全に大きな齟齬を来す状況にはありません。今後も用地取得を含めた事業化の見通しはたたない状況にあり、総合的な判断として廃止としたものです。

なお、検討状況調査表においては、ステップ 2「必要性の検証」の中で廃止の整理をしています。

2 資料についての意見

- (3) 資料作成にあたり、鎌倉海浜公園全体が分かる資料を示し、客観的判断ができるように都市計画公園・緑地の区域を示す線を適正な縮尺をもちいて詳細に記載されたい。

⇒ 資料 1 参照（昭和 41 年都市計画変更時の計画書写し）

2 資料についての意見

- (4) 飯島地区については、都市計画公園から除外し廃止した場合は高さ制限が緩和され、現状の 2 階建てから 3 階建ての建物が可能になる。古都鎌倉の重要な史跡である和賀江嶋と一体の海浜沿いの景観を保持する必要から、都市計画公園区域からの除外と同時に、現状の 2 階建ての高さ制限が維持される措置を講じられたい。また、海浜部・史跡の写真、生物のデータを示し海浜公園との関係を示されたい。

⇒ 飯島地区については、平成 14 年から第 3 種風致地区となっており、建物の高さ

は 10m 以下に制限され、階数としては概ね 3 階建てまでが可能となります。これまでの都市計画公園としての制限は 2 階建てまでであり、構造は木造及び鉄骨等の簡易なものとし、鉄筋コンクリート造は不可でした（ただし、これまでも高さ 10m 以下の 2 階建ての建築は可能）。

都市計画公園区域を廃止したとしても、本区域のみ即時に第 3 種風致地区の指定を見直すことはできないことから、3 階建ては容認せざるを得ない状況です。

海浜沿いの景観保持については、将来的な用途地域や風致地区の見直しの際に併せて検討すべきものと考えます。

また、隣接する逗子市側（第一種住居地域、風致地区外）住宅地では階数の制限はありませんが、2 階建てまでの建物が連立している状況です。

なお、飯島地区廃止に伴い、これに代わるべき公園は市内には見当たりませんが、飯島地区と隣接して逗子市に「小坪飯島公園（都市計画公園 約 0.5ha）」が存在し、写真 4-1 のとおり、和賀江嶋と一体の海浜沿いの景観が確保されています。

海浜部・史跡の写真は写真 4-1、4-4、4-5 参照、生物のデータについては鎌緑政審第 5-2 号の添付資料 3 に示されておりますが、野鳥の飛来箇所は、主に海岸線の海岸保全施設である擁壁及び消波ブロック沿いに見ることができます。

そのため、飯島地区は宅地部分のみを廃止する方針とし、海岸沿いは引き続き都市計画公園として存続することで、今後も自然的環境の保全を図ってまいります。（廃止区域は図 4-2 参照）

2 資料についての意見

（５）都市計画公園を除外し廃止する区域の境界確定を明確化する必要がある。都市計画公園区域廃止の告示前に、事前に境界線確定を実施しておく必要がある。

⇒ 神奈川県が発行している都市計画図書の作成ガイダンスに沿って、都市計画変更に必要な手続を実施し、適切に対応してまいります。

■ 鎌緑政審第 5-2 号（鎌倉市緑政審議会 石川委員からの指摘）

標記の件については、第 66 回鎌倉市緑政審議会に提示された資料が不十分であったため、精査を行った結果、次のとおりの指摘があったので、意見します。

1 鎌倉都市計画 都市計画公園・緑地の見直し方針（案）についての意見

見直し方針（案）のうち、「廃止」の方針が示されている金山地区、飯島地区については、第 66 回鎌倉市緑政審議会の席上で配布された資料では、対象区域の位置が明確ではなかったため、鎌倉市より位置図の提供を受けた。これに基づき、審議会委員で検討を行った結果、以下の重大な事実誤認が明らかとなったため、示された方針案は不適切であり、再検討すべきである。

<理由 1： 金山地区（宅地部分）>

廃止の検証結果として、「住宅はいずれも①の山林部分の端部に位置し、山林部分の廃止に伴って公園区域としての必要性が低くなるため、本区域は廃止の方針とします。」（資料 1）と、結論づけられている。

しかしながら、鎌倉市から送付された図面（資料 2）をみると、4 カ所のうち、1 カ所は端部ではなく、連続する森林の中央部に位置し、東端の宅地は、海岸から起立する森林の頂部に位置する。

公園の機能は、存在機能（自然環境保全・景観・防災・生物多様性）、利用機能（レクリエーション、スポーツ等）に大別されるが、当該緑地は、古都鎌倉の海浜景観を構成する枢要な位置にあり、「公園区域としての必要性が低くなる」という検証は、位置的にみても、事実誤認である。

また、鎌倉市の緑地保全の指針として、鎌倉市では全市域を対象として「自然環境調査」を実施し、ビオトープ・マップを作成し、自然環境の質について言及し、保全の指針としてきた（資料 3）。このビオトープ・マップでは、当該区域は、海岸風衝地の自然林、中～乾生立地の常緑広葉樹林、落葉広葉樹林に分類されており、貴重な樹林地であることが確認された。今回廃止が検討されている上記以外の 2 地区は、森林の端部ではあるが、地形上、連続した樹林地の回復が求められる位置にあり、今後、生態系調査を行い、その実情を明らかにしたうえで、検討を行うことが望ましい。

本件については、論旨を 2 点に分けて説明します。

⇒ア 海浜景観について（資料 3 参照）

金山地区（宅地部分）4 宅地（約 0.1ha）については、3 宅地（㊸、㊹、㊺宅地）が歴史的風土保存区域に位置しています。同地区を含む長谷・極楽寺地区の歴史的風土保存の主体は、稲村ヶ崎を含む遺跡と一体となる地域の自然景観の保全にあり、市街地からの展望域における土地形質の変更等の規制に重点を置くものです。

当該地における市街地からの展望域については、坂ノ下から滑川付近までは霊仙山により金山地区の展望が遮られる（写真 3-6）ため、由比ガ浜東側の材木座から逗子市小坪付近（写真 3-7）が考えられます。また、鎌倉市景観計画におけるこの付近の代表的な眺望点としては、光明寺裏山が該当しますが、坂ノ下

の海側崖面の標高が最も高く、対象宅地はその裏側の地形的に低い位置にあり、これらの展望域や眺望点から対象宅地を確認することはできません。

なお、展望方向を変え、鎌倉海浜公園稲村ガ崎地区からは、写真 3-3 のとおり㊸宅地が海側市街地の住宅地と連担する形で確認できます。また、極楽寺側からは、下手ヶ久保という谷戸の奥に位置しており、展望が開けている状況ではなく、㊸、㊿、㊻宅地は山林に埋没している状況です。（写真 3-2、3-4、3-5）

また、景観計画における眺望点としては、稲村ヶ崎鎌倉海浜公園がありますが、極楽寺地区は谷戸が入り組んだ地形のため眺望できる地点が存在しません。

金山地区（宅地部分）については廃止後も建築物は残存しますが、自然的景観の保全に大きな齟齬を来す状況にはありません。

イ 樹林地の回復について

都市公園をみだりに廃止することはできませんが、都市計画決定段階においても同様と考えています。

都市公園を含む都市計画施設については、公共の福祉という見地から設置の必要性があり、個人の財産権を制限してでも整備をすることを都市計画法に基づき決定している施設です。必要性については明らかであり、これまで代替性などの理由を除き、廃止を議論する余地はありませんでした。したがって、一度決定した施設については半世紀を超えるような長期未着手の施設であっても廃止がされないまま現在に至っています。

盛岡訴訟の最高裁判決においては、当該地が高度な土地利用が従来行われてない地域でもあり、都市計画決定後 60 年以上の長期未着手を考慮に入れても未だ裁量権の範囲に止まっており、受忍の限度内として上告が棄却されています。しかし、長期にわたり制限が課せられていることについて損失補償の必要がないという考え方には大いに疑問であるとの補足意見も呈せられているところです。

このような背景もあり、長期にわたり整備の見通しがたたない都市計画施設の存在が全国的にも問題視され、一斉に見直しがなされているものです。したがって、計画論上の必要性を理解しつつ、長年未着手であり今後も事業化の見通しがたたないという事業論的な事情も考慮したうえで廃止の判断をせざるを得ない状況です。

当該地については、今後も用地取得を含めた事業化の見通しはたたない状況にあります。宅地部分（4 宅地、約 0.1ha）の用地取得により連続した樹林地を少しでも回復することは可能ですが、山林部分は公園区域廃止後も歴史的風土特別保存地区として保全されることや、かつて鎌倉海浜公園は大幅な範囲で廃止を行い、これに代わるべき都市公園として、それを上回る追加決定を行っている経過があることなどにより、総合的な判断として廃止としたものです。

1 <理由 2 : 飯島地区>

当該地区は、古都鎌倉の重要な史跡である和賀江嶋と一体の海浜沿いの景観を構成する「鎌倉海浜公園」の枢要部に位置する。検証結果では「海浜部と高低差があるため、本区域と海浜部との一体的な利用は想定できない」とされているが、審議会において、本区域の特色が和賀江嶋を眺望する散策地として重要であることが指摘された。これは、指定当初からの海浜公園としての重要な機能であり、廃止案は、これを損なうものであり再検討すべきである。

資料 1 鎌倉市 都市計画公園・緑地の見直し方針（案）

第 66 回鎌倉市緑政審議会 報告資料 3-2

資料 2 金山地区、飯島地区位置図 鎌倉市提供

資料 3 鎌倉市緑政部みどり課『鎌倉市自然環境調査、概要版』

平成 15 年 3 月（付図）

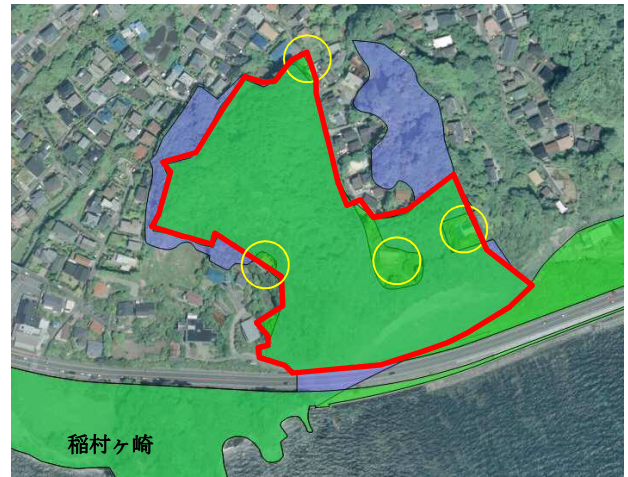
⇒ 前述のとおり、計画論上の必要性を理解しつつ、長年未着手であり今後も事業化の見通しがたたないという事業論的な事情も考慮したうえで廃止の判断をせざるを得ない状況です。

また、飯島地区廃止に伴い、これに代わるべき公園は市内には見当たりませんが、飯島地区と隣接して逗子市に「小坪飯島公園（都市計画公園 約 0.5ha）」が存在します。資料 4 の写真 4-1 のとおり、和賀江嶋と一体の海浜沿いの景観が確保されています。逗子市に位置する公園であり、和賀江嶋を眺望する散策地として公園利用者の用に供されています（写真 4-1）。

海浜部・史跡の写真は写真 4-1、4-4、4-5 参照、生物のデータについては鎌緑政審第 5-2 号の添付資料 3 に示されておりますが、野鳥の飛来箇所は、主に海岸線の海岸保全施設である擁壁及び消波ブロック沿いに見ることができます。

そのため、飯島地区は宅地部分のみを廃止する方針とし、海岸沿いは引き続き都市計画公園として存続することで、今後も自然的環境の保全を図ってまいります。（廃止区域は図 4-2 参照）

① 金山地区（山林部分）、②金山地区（宅地部分）の現況



①金山地区(山林部分)
 ②金山地区(宅地部分)
 都市計画公園区域
 歴史的風土特別保存地区

	①金山地区(山林部分)	②金山地区(宅地部分)	
		住宅2棟	住宅2棟
区域区分・用途地域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化区域 第一種低層住居専用地域
建ぺい率／容積率	-	-	40/80
高さ制限	8m(第2種風致)	8m(第2種風致)	8m(第2種風致)
都市計画制限	第2種風致地区 歴史的風土特別保存地区	第2種風致地区	第2種風致地区
その他主な制限等	保安林(一部)	歴史的風土保存区域	歴史的風土保存区域

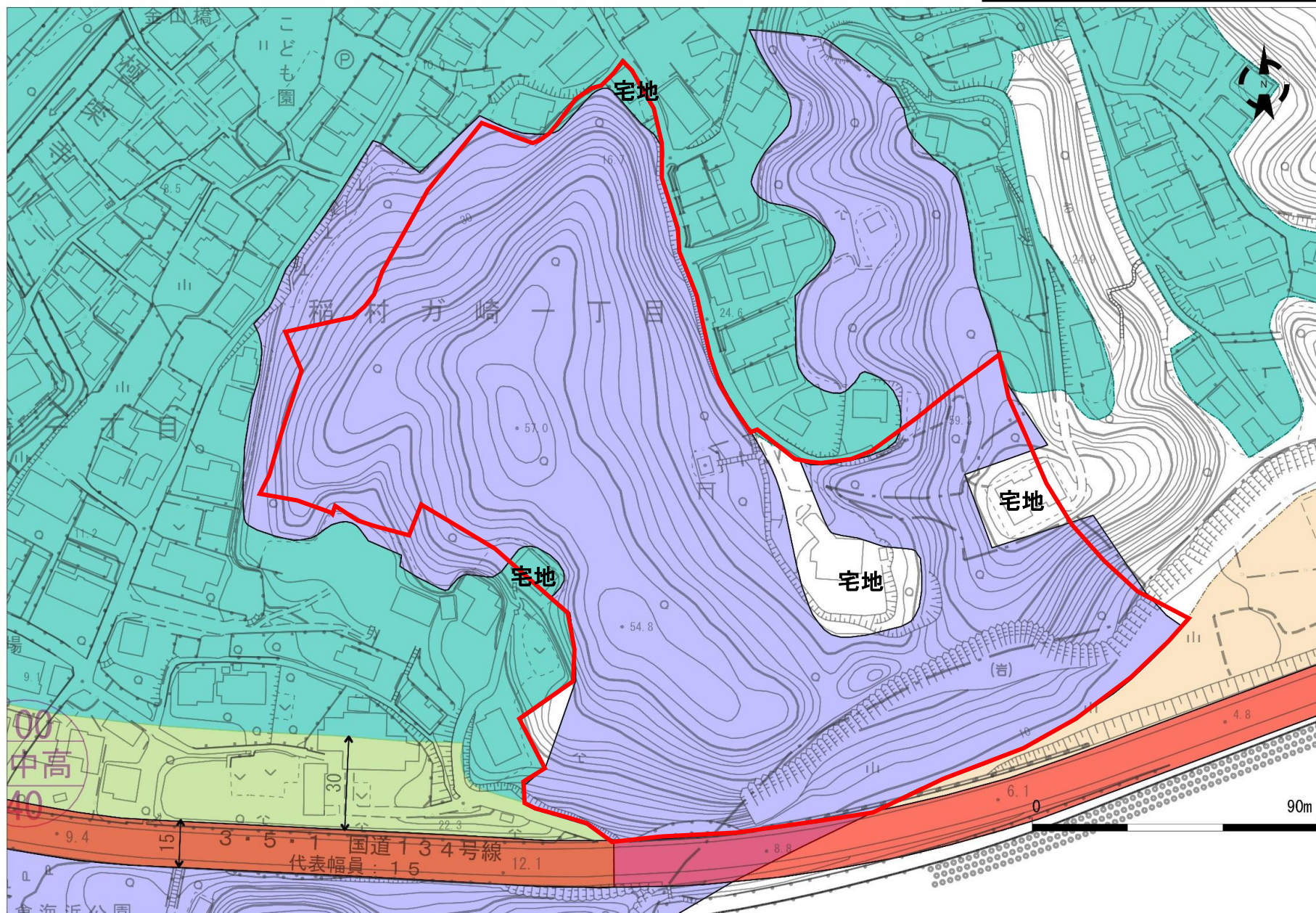
③ 飯島地区



③未着手区域
 都市計画公園区域
 逗子市境

区域区分・用途地域	市街化区域 第一種住居地域
建ぺい率／容積率	60/200
高さ制限	10m(第3種風致)
都市計画制限	第3種風致地区
その他主な制限等	国指定史跡和賀江嶋(海浜部)





金山地区(山林部分) 歴史的風土特別保存地区 第一種低層住居専用地域 市街化調整区域

鎌倉市



飯島地区

都市計画公園区域

都市計画道路予定線(平成29年度中廃止予定)