

鎌倉市緑地保全基金の推移状況を踏まえた各事業の取り組みについて 討議の取りまとめ

1	緑の基本計画の成果	2
2	現状と課題	2
	(1)都市公園・緑地、地域制緑地を取り巻く状況の変化.....	2
	(2)都市公園・施設緑地(法改正等と課題).....	3
	(3)地域制緑地(法改正等と課題).....	4
	(4)鎌倉市の土地所有者支援制度	4
	(5)適切な役割分担	5
	(6)担い手、緑化推進団体	5
	(7)緑の基本計画で定めた保全対象 22 地区	5
	(8)財源	6
	(9)緑化施策	6
	(10)市の他の行政計画	7
3	討議の取りまとめ（緑の基本計画の 5 年毎の見直し検討への反映等）	7
4	取りまとめの内容をふまえた施策・事業の方向性.....	8
	(1)緑の基本計画の改訂	8
	(2)都市公園・施設緑地の管理の方向性の充実	8
	(3)地域制緑地の管理.....	8
	(4)土地所有者支援制度の効果的な運用	9
	(5)役割分担	9
	(6)担い手の育成、緑化推進団体との連携.....	9
	(7)緑の基本計画で定めた保全対象 22 地区	9
	(8)財源	9
	(9)本市になじむ緑化施策	9
	(10)地域別方針について	10
	(11)その他	10

1 緑の基本計画の成果

平成 8 年に緑の基本計画を当初策定して以降、平成 13、18、23 年の見直し・改訂を経て、緑の保全に係る各事業の取組を進めてきた。特に、三大緑地の保全、地域制緑地の各種法制度の活用、市民との連携については一定の成果を上げ、現在の鎌倉市の緑地を形成している。

三大緑地の保全…広町(都市公園)、台峯(都市公園・都市緑地)、常盤山(特別緑地保全地区)

地域制緑地の指定…特別緑地保全地区(11 地区、約 49.4ha)、近郊緑地特別保全地区

都市公園の整備…広町緑地、鎌倉中央公園、台峯緑地等

緑化の推進…まち並みのみどりの奨励事業、開発事業区域内等における緑化指導

連携の推進…緑のレンジャー、鎌倉風致保存会

2 現状と課題

(1)都市公園・緑地、地域制緑地を取り巻く状況の変化

- 緑地保全策を着実に進めてきた一方で、市が管理する土地の増加や財政の硬直化、所有者の高齢化などにより、課題が多くなってきたことも確かである。
- 第 2 次一括法の施行に伴う法改正により市の負担は多くなり、財政負担も大きくなった。
- 平成 29 年の都市緑地法・都市公園法・生産緑地法の改正により、新たに緑地保全や都市緑化に関する施策メニューが創設された。新たなメニューの活用による打開策を検討することも必要である。
- 市では、土地所有者の支援策や緑地の維持管理に関する担い手の育成を進めてきており、更なる連携が求められる一方で、ボランティアに頼ることには限界がある。
- これまで保全対象としてきた緑地に土地利用の変化がみられるところもある。
- 市街地内の緑化施策が進んでいない。

①自然環境の変化

- ・樹林地においては樹木の生長に伴う大径化が進み、伐採や枝払いなどの作業が困難な場所が増えている。
- ・台風・地震災害の発生により、樹林地内での倒木や崖崩れの発生が危惧されている。



荒廃した樹林地内部の様子



民家に近接している樹林地

②社会情勢の変化

- ・全国的な傾向として少子化が進んでおり、人口減少社会が到来したと言われている。本市における人口変動は、2010 年の 17.4 千人から緩やかに減少し、2030 年に 16.5 千人、2060 年に 14.1 千人になると見込んでいる。(鎌倉市人口ビジョン平成 28 年 3 月)
- ・高齢化社会が深刻化しつつあり、平成 27 年と令和 7 年の人口を比較すると、65 歳以上の老年人口の割合が 30.6%から 31.7%になることが推計されている。
- ・一方、土地所有者の高齢化や相続者不明山林の増加などを背景として、手入れの行き届かない放置山林が増加している。
- ・『我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ』が国連総会で採択され、持続可能な開発のための 17 のグローバル目標と 169 のターゲット（達成基準）からなる国連の開発目標である SDGs(Sustainable Development Goals)が掲げられた。
- ・気候変動抑制に関する多国間の国際的な協定(パリ協定)の締結により、その枠組みの下における国の温室効果ガス排出削減目標の達成等のため、平成 31 年度から森林環境税、森林環境譲与税が創設された。

③ニーズの変化

- ・都市公園や都市緑地においては、遊具や園路などの施設の老朽化に対応し、安全性を確保することが求められている。
- ・特別緑地保全地区の買入れ申出への対応や都市緑地の整備などにより、緑地の公有地化が進んでおり、今後は量の確保から質の充実に対する取組みを充実させる必要がある。
- ・都市公園においては、パーク PFI 制度の活用などにより施設の有効活用が注目されている。
- ・外来動植物の繁殖や海洋生態系の汚染などをきっかけとして、生態系保全へ関心が高まっている。
- ・観光メニューが多様化し、従来の物見遊山型のみならず体験型観光へのニーズが高まっている。

④財政等の変化

- ・市の厳しい財政状況が継続し、人手・人材不足も続いている。
- ・市有財産全体の維持管理費が増加する傾向にある。
- ・第 2 次一括法により、近郊緑地特別保全地区の区域内行為申請に対する審査や買入れに係る事務負担が増大した。

(2)都市公園・施設緑地(法改正等と課題)

①都市緑地法の改正(平成 29 年)

- ・緑の基本計画へ都市公園の管理の方針を位置付けることにより、地域の公園緑地政策全体のマスタープランの充実を図ることとした。
- ・民間による市民緑地の整備を促す制度の創設(市民緑地認定制度)(H29) =重複=

②都市公園法の改正(平成 29 年)

- ・都市公園で保育所等の設置が可能になった。
- ・民間事業者による公共還元型の収益施設(コンビニ・カフェなど)の設置管理制度が創設された。

③課題

- ・ 自然環境、社会情勢、ニーズ、財政等の変化（前述 2（1）①～④）への対応が困難。
- ・ 平成 29 年の法改正に対しては未対応であること。（都市公園の管理の方針の位置づけ）。
- ・ 財源確保のあり方を検討する必要がある（収益施設の導入、パークマネジメントで管理費を賄う）。
- ・ 最低限の管理行為は保たれているが、都市公園・施設緑地の質的向上は担保されにくい。
- ・ 都市公園・緑地の整備や維持管理に対して、何を評価指標とするかは検討が必要である。

(3)地域制緑地(法改正等と課題)

①都市緑地法等の改正(平成 24、29 年)

- ・ 第 2 次一括法により、県から市へ多くの事務が移譲された。（都市計画決定権限、許認可及び買入れ事務など）(H24)
- ・ 農地を緑地として政策に組み込むこととなった。（H29）
- ・ 民間による市民緑地の整備を促す制度の創設(市民緑地認定制度)(H29) =重複=
- ・ 緑の担い手として民間主体を指定する制度の拡充(H29)

②生産緑地法の改正

- ・ 生産緑地地区の指定面積の最低限度を、条例により 300 m²に緩和できる。
- ・ 生産緑地地区内での直売所・レストラン等の設置が可能になり、単なる農地としての活用に加えて新たなビジネスモデルへの対応が可能となった。

③課題

- ・ 自然環境、社会情勢、ニーズ、財政等の変化（前述 2（1）①～④）に対応した維持管理ができていない。
- ・ 上記制度改正に係る各種検討が未実施のものがあること。
- ・ 緑の現況とあり方について、市民や担い手が意見交換をする機会がない。また、緑のあり方(目指すべき姿)の共有するイメージがない。
- ・ 緑地ごとに維持管理の方向性があるべきだが、確立されてはいない。維持管理の手法は試行錯誤の段階である。

(4)鎌倉市の土地所有者支援制度

①税の減免等(歴史的風土保存区域、近郊緑地保全区域、特別緑地保全地区、保安林など)

- ・ 国…固定資産税・都市計画税等の減額、相続税の評価減
- ・ 市…固定資産税・都市計画税等を課さない

②地域制緑地の買入れ、損失補償

③奨励金の交付等

- ・ 神奈川県自然保護奨励金(県事業)
- ・ 保存樹木等の指定、緑地保全契約による奨励金の交付

④樹林管理事業の実施

⑤課題

- ・ 同一の場所に対して複数の支援制度を充てている現状と、効率的な制度運用の検討



樹林管理事業(施工前)



樹林管理事業(施工後)

(5)適切な役割分担

①現在の制度の状況(首都圏近郊緑地保全法、都市緑地法)

- ・土地所有者は、所有する緑地を安全に維持管理する責任がある。(公有地・民有地)
- ・近郊緑地特別保全地区及び2市に跨る特別緑地保全地区については、指定権者(土地利用を制限している者)が買入れ等の事務を行うことにはなっていないのが現状。

②土地所有者、市民の役割

- ・市民の中には、民有地の樹林管理作業をしたいと思う人もいる。

③課題

- ・第2次一括法の施行により、近郊緑地特別保全地区における処分や土地の買入れ事務が市に移譲されたことにより、指定権者(県)と事務を負担すべき者(市)とのかい離が生じている。
- ・本来は所有者が管理を行うことが原則だが、高齢化のため緑地の手入れが行き届かない。奨励金などの支援を受けていても、活用ができないでいる。
- ・地域制緑地は所有形態が様々で、面的な管理や活用については限界がある。

(6)担い手、緑化推進団体

①現在の制度の状況

- ・緑のレンジャー(ジュニア・シニア)、緑の学校制度による担い手の育成。受講者数は横ばい。
- ・鎌倉風致保存会・緑のレンジャーOB等、緑化推進団体との連携。
- ・鎌倉風致保存会の会員は減少傾向にある。

②課題

- ・ボランティアのマンパワーには限界がある。
- ・自治会・町内会とのコラボレーションの可能性を探る。



緑のレンジャーの活動状況

(7)緑の基本計画で定めた保全対象22地区

①現状

- ・都市計画緑地・特別緑地保全地区・保安林・市民緑地契約などの指定を進め、対象区域の約7割まで保全施策を進めている。
- ・22地区に加えて4地区(約6.6ha)の緑地を、都市計画緑地や特別緑地保全地区に指定してい

る。

- ・22地区を定めた平成8年から20年以上が経過し、所有権の移転や土地利用が進行した区域がある。

②課題

- ・すでにつなぎ策(緑地保全推進地区・市民緑地契約)を活用している地区がある（青蓮寺^{しょうれんじ}、小動岬^{こゆるぎ}、植木）。
- ・特別緑地保全地区候補地の中には、保安林の指定により、既に恒久的な緑地保全効果を得ている地区もある。
- ・現況の土地利用を反映等した区域の見直しの必要がある。
- ・一方で22地区の所有者には平成10年度に緑地保全推進地区指定に向けたアンケートを実施している。（所有者に市として保全の意向を示した経緯がある。）

(8)財源

①現状

- ・緑地保全基金の残額は、約3億円となっている。
- ・国庫補助を活用し、公園整備や近郊緑地特別保全地区・公園用地の取得を実施している。
- ・市の厳しい財政状況もあり、特別緑地保全地区の新たな指定が困難になっている。
- ・緑地の買入に活用してきた緑地保全基金が枯渇する見込みとなっている。
- ・緑地保全基金への寄附は、ふるさと寄附金制度の活用などにより一定額が継続してある。

②課題

- ・緑地保全基金が枯渇した後は、一般財源による予算措置が必要であり、柔軟な対応が難しくなる。（買入れ申出への対応、緊急時の対応）

表 緑地保全基金の推移

(単位 千円)

基金の運用状況	平成12年度	平成17年度	平成22年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
積立額<含、利息>	33,886	52,410	5,427	1,397	387	538
寄附額<含、募金>	10	6,338	568	2,683	3,768	3,374
処分額	194,926	377,985	357,610	206,566	178,130	131,054
残額	5,505,054	3,539,195	1,998,448	755,977	582,002	454,861

(9)緑化施策

①現状

- ・開発事業区域等への緑化指導により、市街地の緑化を進めている。
- ・まち並みのみどりの奨励事業により接道緑化を行う市民等に対して補助金を交付している。
- ・緑化地域制度については、他市での導入事例などについて情報収集をしているが、「鎌倉市開発事業における手続及び基準等に関する条例」との整合などの視点から指定に至っていない。

②課題

- ・まち並みのみどりの奨励事業はニーズが変わらずにあるため、事業の継続が必要である。
- ・緑化地域制度は、導入するためには確認・指導のための相当なマンパワーが必要となる。
- ・緑化地域制度は、「鎌倉市開発事業における手続及び基準等に関する条例」との整合が課題で

ある。

- ・地球温暖化防止や二酸化炭素の吸収源として都市緑化は必要である。

(10)市の他の行政計画

鎌倉市第4期基本計画、鎌倉市SDGs未来都市計画、公共施設再編計画、鎌倉市都市マスタープラン、鎌倉市景観計画

3 討議の取りまとめ（緑の基本計画の5年毎の見直し検討への反映等）

- これまで緑が本市を特徴づける最も重要な資源であるという認識のもと、従来から環境意識の高い多くの市民とも連携し、三大緑地をはじめとした緑地保全やボランティア等の啓発活動など、官民一体となって多くの努力を継続してきた。
現在の世界の潮流であるSDGsの取組みについても、本市が既に取り組んできたものと多く合致しているという認識である。
- しかしながら、一部から「緑地はもう確保された」という言葉が聞かれたり、住宅地に隣接する緑地では樹林の荒廃にともない、市民から倒木などの不安を訴えられるなど、多くの緑地を確保してきた一方で、維持管理が課題となってきた。
- 社会動向については、森林環境税の創設や、SDGsの目標15において生態系の保護を目指し、森林関連のターゲットが設定されたり、環境問題に取り組む企業への投資指向も見受けられたりするなど、緑を重視する機運が高まっているところである。
- 緑地保全基金が数年後には枯渇する状況を踏まえ、緑政審議会においても財源の確保の手法が討議されたこともあったが、まずは、現状を把握するため、緑のあるべき方向性（維持、連携及び緑地取得の今後の方向性）について討議を行い、将来の緑のあるべき方向性とそれに要する費用全体を導き出し、事業や緑の基本計画に反映して財源確保の方策を検討することとしてきた。
- これまでの討議では、ただちに各事業に反映できるものはなかったが、討議や緑の基本計画のリーディング・プロジェクトにおける確保緑地の適正化事業を行う中で、緑の質を確保していくことの重要性や、より一層、緑行政に注力して緑の将来都市像を実現し、将来世代に良い環境を残すことが本市及び社会にとって重要であることを認識した。
- 以上のことから、討議の結果を緑の基本計画の5年毎の見直しにおいて反映し、既存の事業も継続しつつ、以下の課題に取り組んでいく。

1 社会情勢・ニーズの変化への対応

各法令の改正に応じた新たな制度の活用、SDGsとの結びつけ

2 緑の重要性の啓発、各制度の再構築

地球環境への寄与についての啓発、効率的な制度運用、適切な役割分担、新たなパートナーシップの模索

3 維持管理手法の確立

新たなグリーン・マネジメント、適正整備事業で得た知見の反映、管理指針の整備

4 財源の確保

持続的な事業を成立させる緑地保全基金のあり方、財源確保方策の検討

4 取りまとめの内容を踏まえた施策・事業の方向性

○取りまとめの内容を踏まえ、具体的に以下の施策・事業に取り組んでいく。

(1)緑の基本計画の改訂

- ・新たなメニューを活用した課題解決の検討。
- ・緑の基本計画に記載した事項を、市民・事業者・行政が共有できる目標としていく。
- ・現状、課題、これからの見通しを総合的に判断し、保全対象としてきた緑地についても見直す。
- ・SDGs と結びつけた目標として、その実現を図る。

(2)都市公園・施設緑地の管理の方向性の充実

①新たな制度の活用

- ・施策に沿った事業展開の中で、パーク PFI、収益施設の導入など、必要に応じた制度活用を視野に入れる。

②緑の基本計画への公園管理方針の登載

- ・緑の基本計画に示している緑の機能を基本として、都市緑地法に沿って都市公園の管理の方針を示す。
- ・「整備」と「連携(啓発)」の施策間の連携を明確にする。

(3)地域制緑地の管理

①維持管理方針の充実、利活用

- ・地域制緑地の本旨である「民有地の状態での保全」を念頭に、土地所有者への優遇措置や支援制度、担い手の育成策を継続する。
- ・緑の基本計画で 7 つの緑の機能を示しており、この機能を向上させていくための適切な緑地管理のあり方を検討する。
- ・「保全」と「連携(啓発)」の施策間連携を明確にして、ボランティアが入りやすい場所、及び優先的に管理すべき場所を明確にする。
- ・緑地ごと、或いはエリアごとの優先順位を踏まえた管理計画を示すことを検討する。
- ・地域の特性を踏まえた維持管理の方向性を示す。
- ・法に基づいて買入れた土地が一定の広がりを持つなど、個別の土地の状況に応じた利活用の方向性を探る。

②既存樹林における維持管理作業の試行

- ・確保緑地の適正整備事業で得た知見を基に、地域制緑地内の緑地管理の方向性を示す。
- ・自然の循環に適応した新たな管理手法の確立、新たな担い手の発掘を目指す。
- ・数値で管理量（伐採量）や管理頻度といった管理の目標を立てることも検討する。

③担い手の確保、緑化推進団体等の育成と連携

- ・自然のしくみや維持管理手法などの啓発を進め、市民の参加を促す。
- ・担い手の確保を効率的に進める。自発的な活動を促し、その支援を行う。

- ・現状の担い手にはマンパワーの限界もある。
- ・県内の学校(高校・大学)との連携についても検討する。
- ・緑化推進団体等の育成、連携を評価するアウトカム指標を設定する。
- ・緑地管理指針を策定し、場所や作業内容によっては担い手に委ねることを位置付ける。

(4)土地所有者支援制度の効果的な運用

- ・土地所有者優遇措置、支援制度を継続しつつ、効果的な運用の方向を探る必要がある。

(5)役割分担

- ・地域制緑地の指定権者としての国・県・市の適切な役割分担を求めていく。(緑地の買入れ、維持管理計画、ボランティアとの協働)
- ・担い手の育成を継続し、管理に市民等の参加を促す。
- ・受益者負担を求められるような事業を検討する。
- ・緑地保全手法に関する情報の収集や共有化を図る。

(6)担い手の育成、緑化推進団体との連携

- ・緑の学校や緑のレンジャーなど、啓発業務を継続する。
- ・緑地の維持管理に関する担い手の拡大を目指す。(仮称)緑地愛護会の設立を検討する。
- ・ボランティアを束ねるリーダーやコーディネーターの育成、ボランティア活動のフォローアップ研修を充実する。
- ・観光メニューと緑地維持管理ボランティアの組み合わせの検討を行う。
- ・様々なステークホルダー(市民や観光客など)と連携し、新たな担い手づくりを模索していく
- ・緑化推進団体等の育成、連携を評価するアウトカム指標を設定する。
- ・担い手の拡大に繋がるアピール方法を考える。

(7)緑の基本計画で定めた保全対象 22 地区

- ・財源が限られている中では、戦略的に順序立てて施策を進める必要があり、緑の基本計画で定めた保全対象 22 地区については、優先順位をつけ特別緑地保全地区へ指定していくことを検討する。
- ・22 地区のうち未指定区域について、土地利用動向や保安林との重複を踏まえた整理を行う。

(8)財源

- ・施策に沿った事業展開の中で、パーク PFI、収益施設の導入など、必要に応じた制度活用を視野に入れる。
- ・自然の循環に適応した新たな管理手法の確立、担い手の発掘を目指す。
- ・観光客を含めた受益者負担の考え方の整理、ESG 投資を呼び込む工夫を検討する。
- ・緑地保全基金への寄附増加の取組については継続する。

(9)本市になじむ緑化施策

- ・緑化地域制度の制度運用が市になじむものか検証し、鎌倉市に相応しい緑化施策の方向性を示す。

(10)地域別方針について

- ・流域を踏まえた地域ごとに施策の方針を示す。

(11)その他

- ・緑の基本計画に示している 7 つの緑の機能と SDGs を結びつけていくことを検討する。
- ・市民、事業者、行政の力での総合的な計画の推進を位置づけ、分かりやすく明示する。
- ・土地所有者支援制度が導入された過去の経緯、イメージ図の作成等をおして、視覚的にもわかりやすいよう緑の基本計画にまとめる。
- ・都市農地の位置付けについては、鎌倉市農業振興ビジョンと整合するものとする。
- ・緑地の質の充実について、生物多様性の視点を強化する。