

致しようとしたために、既存商店街との調整が不可欠となり、また、再開発ビルの中にキーテナントと既存の個人店舗が同居する例も多く生まれた。

地方都市の駅前では、土地区画整理事業が実施され始めた。例えば、豊岡駅西地区は昭和四十年代半ばに話が持ち上がるが、基本計画の策定は六十一年まで待たなければならなかった。

住環境の整備改善

昭和三十五年に住宅地区改良法が制定され、住宅地区改良事業による住環境の整備改善が図られる地区において、不良住宅を全て除却し、環境の整備改善を図るものである。神戸市では早くから改良住宅の建設が各地で進められ、昭和四十年代以降は西宮市、尼崎市、伊丹市、宝塚市へも拡大した。また、昭和五十三年には、それまでのスクラップ・アンド・ビルド方式の事業以外に、住宅地区改良事業を進展させた手法として、住環境整備モデル事業と呼ばれる部分的なクリアランスや不良住宅の改修・建替事業が登場し、インナーシティ問題への対応が続けられた。昭和五十年代には尼崎市で、六十年代には神戸市で導入された。

第三節 高度経済成長下における緑化

一 緑地、公園、景観政策の状況

高度経済成長が続く中、全国的に都市部とその近郊の開発、それに伴う緑地や水面の減少が大きな社会的

第三章 過密過疎と均衡ある県土基盤の整備

表 23 県土の土地利用構成（昭和 47 年）

区分	県全体	阪神地域	播磨地域	但馬地域	丹波地域	淡路地域
農用地（農地、採草放牧地）	109,920	12,270	53,080	17,890	12,890	13,790
森林	577,800	63,660	241,480	175,450	65,950	31,260
原野	3,530	60	1,320	2,050	30	70
水面・河川・水路	22,460	4,200	11,540	2,830	2,050	1,840
道路（一般道路、農林道）	19,430	5,260	7,720	3,050	1,630	1,770
宅地（住宅地、工場用地 他）	39,370	14,880	18,180	2,550	1,790	1,970
その他	63,210	17,970	24,030	9,710	2,560	8,940
合計（A）	835,720	118,300	357,350	213,530	86,900	59,640
市街地（B）	31,450	19,980	10,230	630	140	470
市街地の割合（B）／（A）（%）	3.8	16.9	2.9	0.3	0.2	0.8

※市街地の面積は、昭和 45 年の国勢調査による人口集中地区の面積である。

〔兵庫県国土利用計画〕より作成

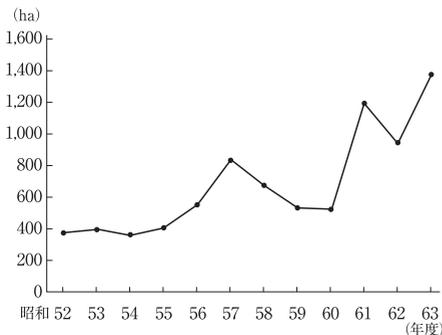


図 44 兵庫県における林地開発面積の推移
〔『緑の総量確保推進計画』より作成〕

大阪湾岸部や播磨地域の臨海部の埋立てや、さらには北摂等の丘陵部などを中心とする宅地造成が急速に進んだ。昭和四十七年時点における県全体の土地利用構成を見ると、約六九%が森林であり、市街地の割合は三・八%である。一方で、阪神地域で見ると、森林の割合は五四%程度であるのに対して、市街地の割合は一六・九%と高く、他の地域の市街地の割合が数%未満であるのに対して、阪神地域が突出していることが分かる。

また、この時代は特に森林の減少が顕著であった。例えば昭和四十九年までの五年間の間で、県全体で一万九八〇〇ヘクタール、阪神地域においては六六〇〇ヘクタールの森林面積が減少した。兵庫県における昭和五十二年から六十三年までの林地開発許可面積の推移をみると、一〇年度の間に合計約八〇〇〇ヘクタールの林地が開発されたこと

が分かる。

このような状況に対して、県は国の都市緑地保全法の制定ならびに、生産緑地法の制定と歩調を合わせ、様々な取組を進めた。中でも昭和四十九年に発表された「花と緑の基本計画」は、主に都市部を中心に道路や市街地、港湾施設、建物周辺などにおける総合的な緑化の方針を示すものであった。なお、本計画の担当部局は都市計画担当課ではなく、生活部余暇課であり、当時の都市緑地の整備は、都市計画や環境保全のみでなく、県民生活の質の向上に資するものとして認識され、生活に潤いを与えるものとしての役割が緑に期待されていたことがうかがえる。

さらに特徴的なことは、後の開発を見越して開発に対する指導要綱的なニュアンスを持った、植生や動物生態に配慮した土地利用計画が進められたことである。例えば、淡路島では後述のように植生に配慮した土地利用計画が立案され、計画報告書の形でまとめられている。さらに中国縦貫自動車道（以下、中国自動車道）が整備される播磨地域においても、植物生態調査や動物生態調査が実施され、それぞれが調査報告書としてまとめられ、特に沿線南部を中心に環境保全や生態系の保全に配慮した土地利用が進められた。

また、市街地が拡大する中で、都市公園の整備も進められた。これは国の都市計画中央審議会において示された方針に呼応するものでもあり、昭和四十年四月の時点で明石公園、舞子公園、西武庫公園の三カ所に過ぎなかった県立都市公園について、四十二年から五十四年の間に、新たに五公園の整備が始まった。その途中段階の四十六年末時点では、一三三五ヘクタールが整備されている。また、都市公園の整備に合わせて、特に都市計画区域内における緑を確保するために、県内の各都市計画区域では「緑のマスタープラン」の策

定に向けた調査が開始された。

都市景観の整備に関しては、神戸市が全国的にも早い段階から始めており、特に昭和五十三年に神戸市都市景観条例を施行している。兵庫県による景観整備の取組については、先に述べた「花と緑の基本計画」、さらには後述するフラワールード整備や屋外広告物規制などを挙げることができ、景観条例の制定には至っていなかった。その一方、条例が制定されておらずとも、国の法律として、都市計画法や建築基準法に加えて、古都保存法、文化財保護法などが既に運用されており、兵庫県を含め全国の各自治体で様々な取組が存在していた。ただし、これらは、どちらかというと、個別の建造物の歴史的価値や、緑地などの自然的価値を保全するものであり、都市の景観を面的に保全あるいは創出することを意図したものではなかった。

二 高度経済成長における緑化の機運の高まり

草の根からの 急速な開発に伴って全県的に緑地の喪失が進む中、行政レベルはもちろん、市民レベルに都市緑化の機運 おいても緑化への関心が高まった。兵庫県では、昭和四十六年十月に自然保護条例が制定され、同四月には生活文化部に自然課が設けられた。緑環境の保全と整備は、自然保護という視点とともに日常生活に潤いをもたらすものとして認識された。

この緑化の動きを具現化するものとして、昭和四十九年に「花と緑の基本計画」を生活部余暇課が策定した。これは地域の緑化の方針とその進め方を定めた長期の計画であり、県土を都市、都市周辺、農山村、県内全域と四つに分類し、それぞれの地域の特徴に応じた緑化の方針を提案している。例えば、都市部では、「自



図45 フラワーロードのイメージパス
 (『兵庫県花と緑の基本計画』より引用)

然植生を導入して生活環境の保全を図る緑化」「レクリエーションのための緑化」「幼児や青少年のための自然と交流を図るための緑化」というように、三つのタイプの緑化が提案されており、自然と人間のかかわりという点が重視されている。それに対して、農山村部では、地域固有の文化的、自然的な風致の保護や修景というように、森林育成やその保全に焦点が当てられており、既存の緑を守り、育てるという方向付けがなされている。

さらに、全県レベルで展開すべき施策として、「花と緑のコミュニティづくりを基調として地域の連携をはかる緑化」を推進する手段の一つとして「フラワーロード」が提案されている。昭和四十六年度から始められていたこの施策は、県内の国道八路線、主要地方道六路線において、法面や路肩に草花や花木を植栽し、地域の美化、修景緑化を図るものである。植栽面積の基準は道路延長一〇〇メートルにつき、二〇平方メートルと設定され、また整備計画対象は総延長二〇八キロメートルであった。

この計画の性格について、「本計画は、県民全体が参画し、うるおいのある生活環境づくりへの県民活動の基礎をなすべきものである。したがって、各般の緑化施策については、県民総ぐるみの理解、協力、努力の結集がなければ達成できないものであり、特に、国及び市町の緑化施策については、本計画に準じて施策を確立し、推進することを期待するものである」と記され、県民の積極的な参画とあわせて、市町や国との連携が意識され

表 24 フラワーロードの整備計画

区分	計画予定箇所	整備計画
国道	28号 (洲本市～南淡町)	16km
	29号 (山崎町～波賀町)	16km
	176号 (柏原町～三田市)	40km
	176号 (宝塚市～川西市)	8km
	178号 (豊岡市内～県境)	4km
	250号 (相生市～県境)	20km
	312号 (和田山町～朝来町)	12km
	312号 (姫路市内)	4km
主要 地方道	(旧) 福知山出石豊岡線 (但東町～県境)	16km
	(旧) 宮津八鹿線 (但東町～県境)	16km
	西脇三田線 (西脇市～三田市)	20km
	加古川三田線 (加古川市～三木市)	4km
	三木山崎線 (安富町～福崎町)	16km
	赤穂佐用線 (赤穂市～上郡町)	8km
	高砂北条線 (志方町～加西市)	8km

(「兵庫県花と緑の基本計画」より作成)

も配慮した環境形成の視点を持たせた。また、緑化推進のためのインフラとして、県は緑化センターやフラワーセンターを設置し、その役割を果たしてきた。

さらに、緑化に関する普及啓発、推進の体制の確立を念頭に、'80ひょうご花のフェスティバル、兵庫県緑化大会、一家庭一本植栽活動、緑をテーマとした各種行事などが実施され、県民、行政が一体となった緑化推進の体制づくりが、後の県政にも引き継がれた。

面的な緑の
計画づくり

昭和四十八年に出版された『県政リポート』によると、県土の大部分を山地が占め、その時代に於いて既に人口は県土の南東部に集中していた。特に阪神地域は京阪神都市圏の一翼を

ている。このように既に県民参画の県政運営、さらには緑の創出や保全を通じた地域コミュニティ形成に意識が向けられており、昭和五十四年には豊かな生活環境づくりを目指し、県民総ぐるみによる「緑の文化を創るーひょうご一千万本植樹大作戦」がスタートした。

具体的な緑化の方針としては、例えば道路の緑化においては、樹高のバランスや景観に鑑みることがもちろんのこと、「植栽する種類は、地域に自生、又は潜在する樹木を基調とし、維持管理が容易な種類を選定する」とし、いわゆる園芸種だけでなく、地域の潜在的な植生を

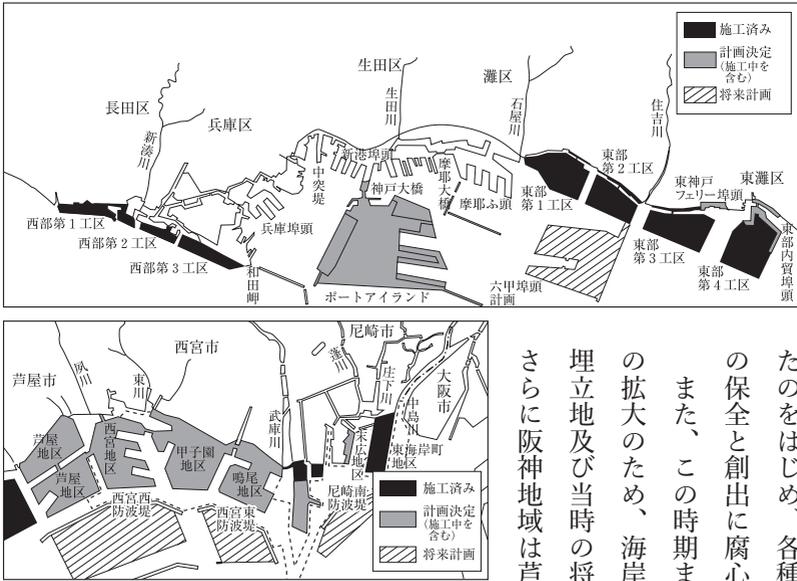


図46 海岸線の埋立地(昭和45年頃)
 (上:神戸地区、下:阪神地区)
 (『ニューひょうご』を参照して作成)

担い、ひときわ都市化が進んだ地域でもあった。こうした中、県は、昭和四十六年に自然保護条例を制定し

たのをはじめ、各種の指導要綱、推進要綱などを制定し、環境の保全、特に緑の保全と創出に腐心してきた。

また、この時期までに、臨海工業用地、流通業務用地、都市再開発用地などの拡大のため、海岸線の埋立てが進んだ。昭和四十五年頃の神戸・阪神地区の埋立地及び当時の将来計画の状況を見ると、神戸市は中央部から東部にかけて、さらに阪神地域は芦屋市、西宮市、尼崎市にかけて、ほぼ全ての海岸線が埋立

てられるか、あるいは橋で接続する人工島が沿岸に整備され、都市化以前の水際線の形状が失われている状況にあることが分かる。ただ、これらは看過されていたわけではなく、国は昭和四十九年に瀬戸内海環境保全臨時措置法を制定し、その後、五十三年に名称を改めて恒久法とした。これにより、新たな埋立ては免許制となり制限された。

このような状況の中、坂井時忠知事は、昭和四十八年二月の第一四〇回の定例県議会において、次のように述べている。「複雑多様化する環境間

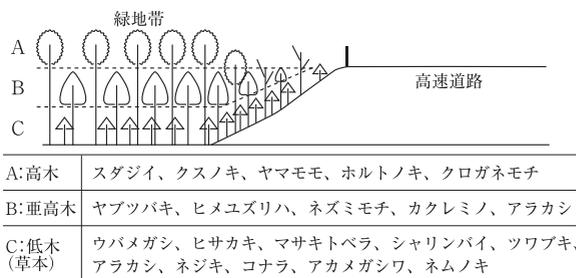


図47 高速道路法面の緑地帯計画のイメージ
 (『淡路島の植生調査と生態学的土地利用計画報告書』を参照して作成)

題に対しては、地域環境管理計画を策定するとともに、環境緑化の基本となるグリーン・ミニマムを設定し、体系的な環境づくりを展開したいと存じます」。この中で言及されているグリーン・ミニマムは、県民参加で花と緑の生活環境づくりを推進する考えであり、学校周辺や道路における緑花事業の推進、工場周辺の緑化、緑化の拠点整備、県営住宅などの県の施設周辺の緑化などが具体的な取組となる。これが先に紹介した花と緑の基本計画につながった。

また、県内各地では開発を抑制することを念頭に、「生態学的土地利用計画」が策定された。そのうちの一つに、学識経験者や地域の自治体の協力を得て、昭和四十六年に兵庫県生活部が策定した淡路地区の取組が挙げられる。この計画は、淡路島の縦貫道路の建設に伴って、将来発生する可能性がある開発に備え、地域の環境を保全するために策定された土地利用計画である。この計画では、まず人間生活に必要な環境として自然緑地、人工緑地を確保すること、海岸線を大切にすることを念頭に置き、その上で地域の現植生、潜在植生、気象、地質、土壌の資料を基に地域をゾーニング(区分け)している。そして、開発してはならない地域をはじめに設定し、それ以外の場所においては、土地利用のタイプに応じて、緑化や自然の保全の方向が示されていることに特徴がある。特に、高速道路周辺の緑化の方針について詳細に記載があり、ゾーニングや整備すべき樹種などについても提案がなされている。

同様の考えで、緑の回廊と呼ばれた中国自動車道沿道でも、無秩序な開発を防止するため、土地利用規制が実施され、その上で諸施設の建設のための用地の先行取得が実施された。これは昭和四十九年までに二〇カ所にも上り、高速道路開発に伴う将来の自然破壊を抑制しつつ、沿道に新たな緑の景観を創造するものとして役割を果たした。播磨内陸中央公園（現播磨中央公園）をはじめ、戦略的に整備された公共施設群を緑の拠点としても位置づけるとともに、後述のように沿道の広告物規制も実施した。さらに、中国自動車道建設に当たっては動物生態調査や植物生態調査も実施され、土地利用に当たって配慮すべき点などについて専門家からの提言を受けている。

また、宅地開発が急速に進行した阪神地域では、昭和五十年頃から阪神間都市計画区域に該当する各自治体において、緑のマスタープラン策定に向けた基礎調査が実施された。これは土壌・土質、動植物等の自然環境、土地利用現況、土地所有などの社会的条件、文化財や社寺・由緒地などの文化的資産に着目したものであり、緑地にかかわる数多くの要素が、自然環境、社会条件、文化的資産の各側面から網羅的に整理され、しかもそれらが地図に一元的にまとめられた。この基礎資料を基に緑のマスタープランの計画策定が着手された。

三 市民のレクリエーションの場としての公園

県立都市

公園の建設

公園は大きく自然公園と都市公園とに区分される。自然公園は美しい風景地において、それが将来に残されるように保護するとともに、その中で人々が休養し、野外レクリエーション

表 25 兵庫県内の国立・国定・県立公園一覧（昭和 54 年時点）

<p>県立自然公園（11カ所） 稲川渓谷、播磨中部丘陵、清水東条湖、笠形山・千ヶ峰、朝来群山、西播丘陵、雪彦峰山、音水深林、出石糸井、但馬山岳、多紀連山</p> <p>国立公園（2カ所） 瀬戸内海、山陰海岸</p> <p>国定公園（1カ所） 氷ノ山・後山・那岐山</p> <p>海中公園（3カ所） 豊岡地区、海中公園竹野地区、海中公園浜坂地区</p> <p>県立都市公園（6カ所） 明石、舞子、○甲山森林、○神陵台緑地、西武庫、○播磨中央</p>
--

※○印は昭和 42 年以降に整備されたもの（『あなたの県政』より作成）

を築しみ、さらに自然環境について学ぶことができるように区域を定めて指定されるもので、国立公園、国立公園そして都道府県立自然公園がある。都市公園は都市生活と密接に結びついたもので、都市の住民の休息や観賞など総合的な目的で利用することを念頭に置くものであり、その広さと機能を定めて都市地域に計画的、段階的に整備される。都市公園については、昭和四十年代以降、

開発による都市部の人口増加に伴う公園需要の増加と、宅地開発に伴う自然や緑地の喪失が著しい中で、積極的な整備の必要性が認識されていた。しかしながら、県立都市公園は昭和四十年四月の時点で明石公園、舞子公園、西武庫公園の三カ所のみであり、四十六年の時点でも、一三三五ヘクタールにすぎなかった。国では昭和四十六年の都市計画中央審議会で、都市公園整備の長期構想五箇年計画が提示され、これを受けて、兵庫県でも都市公園整備が喫緊の課題となっていた。

坂井時忠知事は、昭和四十九年二月の第一四五回定例県議会において次のように述べている。「中国縦貫自動車道インターチェンジを拠点とした自然歩道を建設するとともに、県立六甲山自然センターの整備、甲山森林公園における野外ステージの新設、赤穂海浜公園の建設、あるいは国立、国定及び県立自然公園の整備促進、自然環境の美化対策等、自然環境の保全と整備を一層進めてまいります。このほか、臨海部の埋立

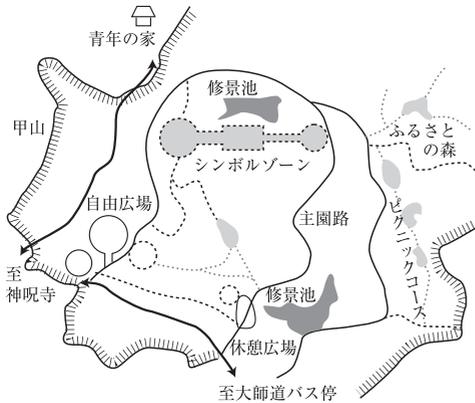


図 48 甲山森林公園略図
 (「ニューひょうご」を参照して作成)

地の環境整備のため、播磨地区、二見地区及び志筑地区において、住民のいこいの場としての公園緑地を確保し、都市緑化の一助といたします」。このことを裏づけるように、昭和四十二年から五十四年にかけて、五つの都市公園の整備事業が着手された。

この時期の代表的な県立都市公園

甲山森林公園は西宮市の既成市街地北部に隣接した都市公園である。六甲山系の東端部の一部を形成する甲山は独自の山容を抱き、古くから地域の人々に親しまれてきた山で、戦後の宅地開発等からも守られ、昭和三十六年には西宮市がその一部を公園として整備した。昭和四十二年は明治維新による兵庫県政の開始からちょうど一〇〇年目にあたり、これを記念する事業として、この地において県立公園を整備する構想が四十年に浮上した。また、国においても明治一〇〇年の記念事業の一環として、記念森林公園構想が提示され、この両事業を兼ねる形でその整備が事業決定された。昭和四十三年に工事着手、四十八年四月に全面開園した。総面積は約五八ヘクタールで、当初から森林公園として整備されたために樹林地がほとんどであり、野外ステージなどの一部の記念施設を除くと、面積の八五％が樹林である。ハイキングコースは六甲山系のハイキングコースの一翼を形成し、登山者や家族連れのレクリエーションの場として人気を博した。現在では、地域の環境NGOや環境関連団体の活動フィールドとしても機能してお

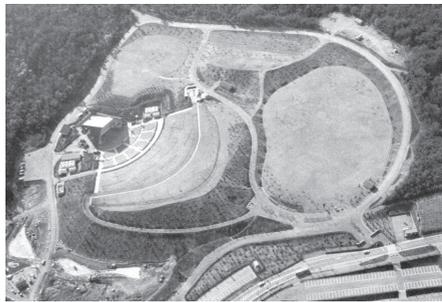


写真 72 播磨内陸中央公園
(芝生広場と野外ステージ)

り、単なるレクリエーション施設としてだけでなく、環境教育の場所としても重要な役割を果たしている。

播磨内陸中央公園は、中国自動車道に隣接する滝野町（現加東市）の丘陵地に位置し、昭和四十九年に事業着手され、五十三年八月に開園した面積約一八二ヘクタールの大規模な都市公園である。芝生広場や各種遊具、子ども森をはじめ、野球場、球技場、テニスコートなどを備えている。立地としても、中国自動車道の滝野・社インターチェンジや国鉄（現JR西日本）の加古川線の滝野駅から近く、播磨地方の中心的都市公園としてだけでなく、遠方からの来客も見込まれ、同時期に計画された緑の回廊構想の一翼をなす

公園としても位置づけられた。

植生はこの地域に共通してみられるアカマツの二次林が中心であり、この松林と播磨地方の特徴的にみられるため池を活かした計画が進められた。他にも県内各地で新たな県立都市公園整備が進められ、昭和五十四年の段階では、既存の国立公園、国定公園のほか、県立の自然公園が県内一カ所、県立の都市公園が六カ所となり、これらは本格的なレジャー、レクリエーションの受け皿となるとともに、自然保護や県内の緑地保全の機運を高めるきっかけとなった。

四 景観からの都市のまちづくり

景観への関

心の高まり

既成市街地の更新や拡大、都市近郊の開発が進む中で、国内各地で緑地や農地、歴史のある景観への関心の高まりは特徴的なまちなみが失われた。このような状況に対して、経済的な効率性だけでなく、快適な生活環境形成や歴史的なまちなみ保全に対する意識が高まりつつあった。これを受けて国では昭和四十一年には古都保存法が制定され、五十年には文化財保護法の改正によって伝統的建造物群保存地区の制度が誕生した。またこの間には歴史的まちなみ保存の試みが各地で進められ、京都市では古都保存法による歴史的風土特別保存地区が指定されるとともに、全国に先駆けて昭和四十七年に市街地景観条例が制定された。

兵庫県においても、無秩序な開発を防ぎ、都市景観を守っていこうという機運が芽生え、緑や自然を守るという視点で生活環境を守るための様々な取組が始まっていた。例えば中国自動車道の沿道では、高速道路自体が四季の花咲く緑豊かなグリーンベルトとして親しまれるよう、「中国自動車道沿線修景植栽」が実施された。また昭和四十七年には沿道が屋外広告物禁止・制限地域に指定され、一部の市街地を除いて中国自動車道から展望できる全ての範囲を屋外広告物の禁止区域とした。また、既述のフラワーロード整備の取組も幹線道路の沿道修景を進めるものであり、昭和五十年頃から進められた「文化のための1%システム」も公共建築のデザインや修景への関心を高めるものであった。しかしながら、広域の景観から個々の建築物の保存・修景に至るまで総合的・段階的に都市景観をとらえ、それをまちづくりの手法として制度化するという段階にはまだ達していなかった。

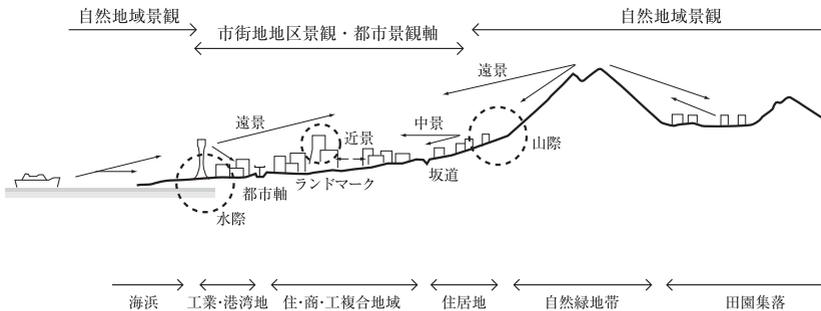


図 49 神戸市の地形特性と景観上の特色
 (「神戸市都市景観形成基本計画」を参照して作成)

神戸市の都市景観
 づくりの先進的取組

そのような中、神戸市は昭和四十八年から「神戸市街地における都市景観構想のための調査研究」など

の調査を進め、その成果をもとに五十三年十月に、神戸市都市景観条例を制定した。この条例は、特定の歴史的まちなみや貴重な自然を有する地区を対象を限定するのではなく、海、市街地、山地、農地が一体的な空間を構成する神戸市の都市構造を踏まえて、市域全体にわたって良好な景観形成を図ることを目指したものであった。そのために都市景観形成地域制度並びに景観形成市民団体認定制度が設けられ、また市長の諮問機関として都市景観審議会が設置された。条例では、市長の責務として、都市景観形成基本計画を策定すること、公共施設、公益施設等の整備を行う際には、都市景観の形成に先導的な役割を果たすよう努めること、また市民、事業者及び専門家に知識の普及を図ることがうたわれている。さらには、条文第七条において、「市民、事業者及び専門家は、都市景観に関する意識を高めることにより、それぞれの立場から都市景観の形成に寄与するよう努めなければならない」と、市民や事業者や建築、都市計画分野の専門家の責務にも言及している。

都市景観形成地域制度では、特に重点的に都市景観形成を図るべき地域



写真 73 神戸市生田区北野町山本通
(神戸市提供)

を指定し、さらにこの地域内に、美観地区や伝統的建造物群保存地区を定めることができるとした。前者は都市景観形成地域の中でもとりわけ重点的に美観を維持することが必要な地区を定めるものであり、後者は文化財保護法の規定に則るものである。美観地区内においては、建築基準法の規定に上乗せをするような形で敷地、構造、建築設備に関する制限を設けることができる。

この都市景観形成地域の第一号に指定されたのが、生田区（現中央区）北野町山本通付近である。この地域は、景観形成基準が設定され、道路や隣地境界からの壁面後退の幅や建築物の高さが詳細に指定された。また、意匠の面では、外観の形態、材料、色彩を周辺環境に配慮して設計することが義務づけられ、木竹の伐採に関する制限も設けられた。

さらに昭和五十四年には伝統的建造物群保存地区の指定を受け、神戸開港以降に形成された異人館街の景観が残されることになった。