

# 「都市における緑地の保全・創出 都市緑地保全法等による施策展開の検証」プログラム評価（案）

## はじめに

---

### 1. 「都市における緑地の保全・創出 都市緑地保全法等による施策展開の検証」プログラム評価（政策レビュー）の趣旨

#### （1）国土交通省の「政策評価」

国土交通省においては、国土交通省政策評価基本計画（平成14年3月制定、平成15年10月最終改正）に基づき、以下の4つの目的の達成に向けた「政策評価」を実施している。

（「政策評価」の目的）

国民本位で効率的な質の高い行政を実現する。

成果重視の行政への転換を図る。

統合のメリットを活かした省全体の戦略的な政策展開を推進する。

国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たす。

#### （2）「政策評価」の方式の1つである「プログラム評価（政策レビュー）」

国土交通省の「政策評価」は、「事前評価」「業績評価（政策チェックアップ）」「プログラム評価（政策レビュー）」の3つの方式を基本としている。

このうち「プログラム評価（政策レビュー）」は、実施中の施策等を目的や政策課題に応じて一括して対象とし、目的に照らして所期の効果を上げているかどうかを検証すると共に、結果と施策等の因果関係等について詳しく分析し、課題とその改善方法を発見するものである。これは、特定のテーマについて掘り下げた分析を行なうことにより、関連する政策の企画立案や改善に必要な情報を得ることを目指すものである。

#### （3）テーマの位置づけ

「プログラム評価（政策レビュー）」は、平成13年度から17年度までに、約30のテーマについて実施することが予定されている。

その一つが、平成14～15年度に実施する「都市における緑地の保全・創出 都市緑地保全法等による施策展開の検証」である。

## ・内容及び構成

---

### (1) 評価の目的

我が国では、環境分野の課題の顕在化、本格的な都市型社会・少子高齢化社会の到来を受けて、都市の緑地の多様な役割への期待が高まっている。

このような社会のニーズへの的確な対応が必要になっている都市の緑地の保全・創出の政策を担う法律が、昭和48年に制定された「都市緑地保全法」である。同法は、平成6年、平成7年、平成13年に改正され、これに基づく様々な制度が整備・拡充され、地方公共団体などに活用されている。

本評価は、この「都市緑地保全法」を根拠とする政策展開について、「目的に照らして所期の効果をあげているか」を検証し、また、「目的や目標をよりよく達成し、効率的・効果的に成果をあげるための課題や改善方策は何か」を明らかにするものである。

### (2) 評価の対象

評価の対象である「都市緑地保全法を根拠とする政策・施策」は、別紙1のとおりである。

### (3) 評価の枠組みと流れ

都市緑地保全法は、良好な都市環境の形成を図り、もって健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的としている。

本評価においては、以下の構成により、「都市緑地保全法を根拠とする政策展開が、目的に照らし、所期の効果をあげているかどうか」を検証し（第1～4）、また、「目的や目標をよりよく達成し、効率的・効果的に成果をあげるための課題・改善方法は何か」の検討を行い政策への反映の方向を整理した（第5）。

#### < 評価の構成 >

- 第1 [視点1] 政策の導入（昭和48年）時における必要性
- 第2 [視点2] 政策導入後の施策展開の的確性
- 第3 [視点3] 施策の有効性と成果
- 第4 [視点4] 今後の社会動向からみた必要性
- 第5 評価のまとめと政策への反映の方向

### (4) 検討方法

評価は、各種データや事例の収集、地方公共団体等へのアンケート・ヒアリング等を実施し、これらの分析を行うとともに、外部の助言組織「都市における緑地の保全・創出」施策評価検討委員会」（別紙2）からアドバイスをいただきながら進めている。

#### **(5) とりまとめのスケジュール**

本評価は、今回のパブリックコメントの結果も踏まえ、平成16年3月中に成果をとりまとめる予定である。

## 都市緑地保全法（昭和 48 年 9 月 1 日 法律第 72 号）を根拠とする政策・施策

### 目的（第 1 条）

都市における緑地の保全や緑化の推進に関して必要な事項を定め、良好な都市環境の形成を図り、健康で文化的な都市生活の確保に寄与

### ○都市緑地保全法を根拠とする政策・施策

#### 緑の基本計画制度（第 2 条の 2）

市町村は、定める緑地の保全及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。

#### 緑地保全地区制度（第 3 条、首都圏近郊緑地保全法第 5 条、近畿圏の保全区域の整備に関する法律第 6 条）

都市における良好な自然的環境を形成している緑地を緑地保全地区として都市計画に定め、開発行為を許可制により規制して、緑地を確実に保全する。

#### 緑地協定制（第 14 条、第 20 条）

市民や開発事業者が自らの発意で協定を締結し、市街地・住宅地などの緑地を保全・創出する。

#### 市民緑地制度（第 20 条の 2）

民有緑地の土地所有者と地方公共団体などが契約を締結し、地域の人々が利用できる市民緑地として公開する。

#### 緑化施設整備計画認定制度（第 20 条 5 の 2）

民間の建築物の屋上、空地など敷地内を緑化する計画を市町村長が認定することにより、事業者が緑化に関して税制面で優遇措置を受けることができる。

#### 管理協定制（第 9 条の 2）

緑地保全地区の土地所有者と、地方公共団体又は緑地管理機構が協定を結ぶことにより、土地所有者に代わって、緑地の管理を行い、土地所有者の緑地管理の負担を軽減する。

#### 緑地管理機構制度（第 20 条の 6）

都道府県知事が地方公共団体以外の公益法人や N P O 法人を緑地管理機構として指定し、同機構が緑地の保全や緑化の推進の諸活動を行う。

## 「都市における緑地の保全・創出」施策評価検討委員会

## 委員名簿

	氏 名	役 職 名
委員長	蓑茂寿太郎	東京農業大学地域環境科学部 教授
委 員	石川 幹子	慶應義塾大学環境情報学部 教授
〃	大野 栄治	名城大学都市情報学部 教授
〃	越澤 明	北海道大学大学院工学研究科 教授
〃	平田富士男	姫路工業大学自然・環境科学研究所 教授
〃	山内 弘隆	一橋大学大学院商学研究科 教授
〃	山田 宏之	和歌山大学システム工学部 助教授
〃	棚橋 通雄	国土技術政策総合研究所環境研究部長

(五十音順 敬称略)

(事務局) 国土交通省 都市・地域整備局 公園緑地課 緑地環境推進室

## ・ 評価

### 第1 [視点1] 政策の導入（昭和48年）時における必要性

評価の第1の視点として、昭和48年の都市緑地保全法制定時における政策導入の経過、政策導入時の状況、政策の導入による効果、の観点からの検証を行う。

#### 【1. 政策導入の経緯】

##### (1) 都市計画法制定以前

明治以降の近代化政策の中で導入された緑地の保全・創出に関連する制度等としては、横浜の山手公園など、江戸時代末期に開港を行った都市における居留地の外国人からの要求による公園の誕生（明治2年(1869)～）が発端となり、太政官布達第16号により公園制度が始まり（明治6年(1873)～）市区改正公園の創設（明治22年(1889)～）と続き、やがて大正8年（1919）の旧都市計画法の制定により、公園が都市計画施設として規定された。

旧都市計画法制定以前は、旧来の名所・旧跡地等に設置された太政官布達による公園整備が緑地の保全的側面を有していたことを除けば、基本的には、新たに都市内に緑とオープンスペースを創出する公園制度が中心であった。

##### (2) 戦前から戦後にかけて

旧都市計画法（大正8年(1919)）の制定により風致地区制度が創設され（地区指定は昭和元年(1926)～）同時に美観地区制度も定められた。また、都市計画施設としての都市公園整備も、大正12年(1923)の関東大震災後の復興事業等を経て拡大するところとなった。

さらに、20世紀初頭から1920年代にかけて確立した欧米の地方計画や緑地計画に源流を持ち、特に大正13年（1924）に国際都市計画会議（アムステルダム）で提唱された大都市の膨張抑制、グリーンベルトの設置、衛星都市の建設などを内容とする7ヶ条の決議に大きく影響されたものとして、東京の過大膨張抑制のために、現在の東京23区に相当する東京市の外周に環状緑地帯（グリーンベルト（約96万ha））を設置する東京緑地計画が昭和14年（1939）に策定された。

その後、戦時体制が強化される中で、都市防衛のための防空緑地が計画され、さらに防空法による空地帯の確保、建物疎開等により、都市内に緑地を確保する施策が実施されたが、戦争により十分な成果を見ることなく戦災復興の都市計画へと引き継がれることになった。

戦災都市では、復興都市計画の中で再びグリーンベルト計画が打ち出され、特別都市計画法による緑地地域指定（昭和21年(1946)～）が行われるなど一連の緑地保全施策が実施されたが、財政上の理由等により計画は大幅に縮小され、後に新・都市計画法の制定（昭和43年(1968)～）に伴い廃止されることとなった。したがって、当時の地域制緑地制度のうち現在まで存続しているのは、自然的要素との調和を図りつつ土地利用に一定の規制をかける風致地区のみである。

一方、戦後の混乱期には、都市内の貴重なオープンスペースとして生み出された公園の改廃・不適切利用が続き、これに対処する目的も含め、公園の設置・管理主体の明確化、計画標準の導入などを内容とした都市公園法が昭和31年(1956)に制定された。この法律によって、都市公園の持続性が確保され、今日に至っている。

### **（3）戦後の高度経済成長期**

昭和30年代からはじまった我が国の高度経済成長は、都市への人口・産業の集中、都市部での住宅等の都市的土地利用の拡大等の急激な都市化をもたらした。この結果、無秩序な市街化が進行し、土地利用の混乱や良好な自然環境の喪失等を招いた。このような状況を踏まえて新・都市計画法が制定（昭和43年(1968)）され、市街化区域・市街化調整区域の区域区分制度、地域地区制度、開発許可制度の創設等により、土地利用の整序とともに緑地の一定の保全・創出が図られることとなった。

しかし、緑地の保全の観点からは、区域区分について、当初予定された「保全区域」の設定が見送られて「市街化区域」と「市街化調整区域」となるなど、緑地を守る手だては規制力に限界のある風致地区しかなく、各地で、開発に伴って緑地が失われる状況がみられることとなった。

そのような中で、京都、奈良、鎌倉などの古都における歴史的風土を構成する枢要な緑地の保全が緊急の課題となり、また首都圏・近畿圏の大都市圏域では広域計画の観点から緑地保全の必要性が高まってきた。

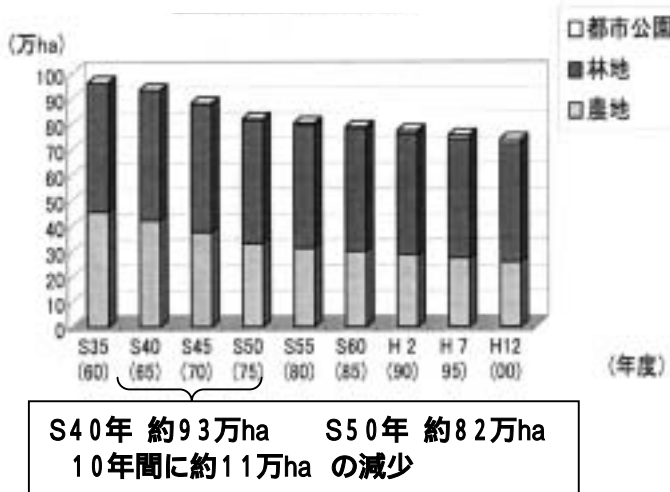
このため、厳しい土地利用規制を行う一方で損失補償や土地の買い取りも行う新たな制度として、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（昭和41年(1966)）、首都圏近郊緑地保全法（昭和41年(1966)）、近畿圏の保全区域の整備に関する法律（昭和42年(1967)）が制定された。しかしながら、これらはいずれも、法律の適用が特定地域に限定されたものであり、全国を対象としての緑地保全の仕組みは整備されなかった。

## 【 2 . 政策導入時（昭和 4 8 年頃）の状況】

我が国の人口は、戦後急激に都市部に集中し、都市部の過密問題をひきおこした。東京、大阪等の大都市地域では、特に昭和 3 0 年代から人口・産業の集中が著しく、開発により都市の緑地が急激に減少した。この傾向は、昭和 4 0 年代になると全国に及び、都市やその周辺部において、樹林地、池沼、草地などの緑地が減少し、都市における自然的環境の減少、騒音、水質汚濁、大気汚染等の公害の顕在化、風致景観の質の低下等の都市環境の悪化がみられるようになった。

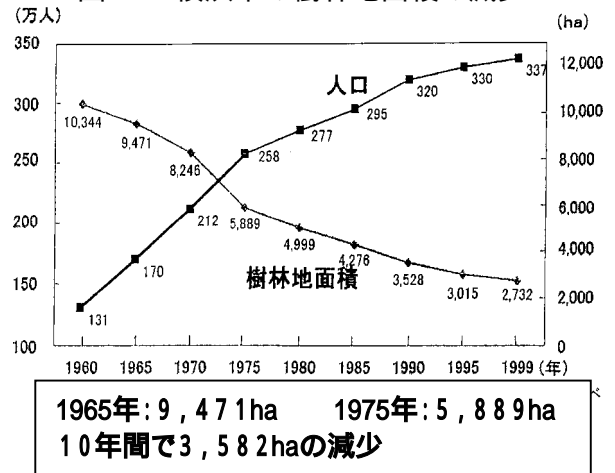
一例として、首都圏の緑地は昭和 4 0 年（1965）から昭和 5 0 年（1975）の 1 0 年間で約 1 1 万 ha（東京都の面積の 1 / 2 に相当）も減少し、また、横浜市の緑地は、昭和 4 0 年（1965）から 5 0 年（1975）の 1 0 年間で約 3 千 6 百 ha（現在の市域の約 8 % に相当）も減少している。

図 - 1 首都圏（七都県市）の緑地の推移



出典：農地：農林水産省関東農政局各統計情報事務局調べ（各年8月1日）  
林地：地域森林計画の民有林・国有林等（各年度末）  
都市公園：各都道府県公園担当課調べ（各年度末）

図 - 2 横浜市の樹林地面積の減少



出典：国土交通省調べ

このような状況に対処するため、公園緑地政策の観点からは、都市公園等緊急整備措置法（昭和 4 7 年（1972））を制定し、これに基づき、長期的展望のもとで都市公園の計画的な整備を推進する都市公園等整備五箇年計画が開始された。これは、用地を取得し都市公園として整備することによる緑地の確保であり、これとともに、民有地の緑地の保全と創出（緑化）を図る制度が強く求められた。



### 【 3 . 政策の導入（昭和 4 8 年都市緑地保全法制定）による緑地の確保】

#### （ 1 ）政策導入の基本的なねらい

前述のような状況のもと、昭和 4 8 年(1973)に都市緑地保全法が制定された。同法は、昭和 3 2 年( 1957 )制定の都市公園法及び昭和 4 7 年( 1972 )からの都市公園等整備五箇年計画による都市公園の計画的整備に加え、民有地における緑地の保全と創出を図るものであり、緑地の保全をねらいとする「緑地保全地区制度」と、緑地の創出をねらいとする「緑化協定制度」の 2 つを柱としていた。

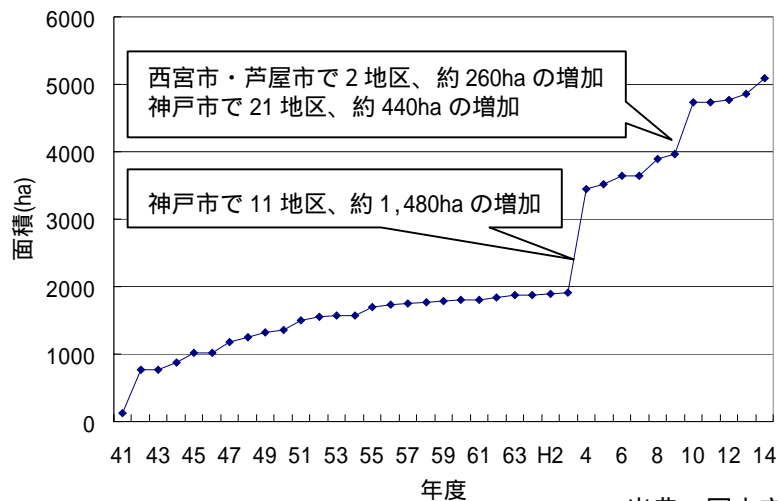
#### （ 2 ）民有緑地を確実に守る「緑地保全地区制度」

都市緑地保全法の第 1 の制度は、民有緑地を確実に守るための緑地保全地区制度である。

緑地保全地区制度は、保全すべき緑地を緑地保全地区として都市計画に定め、その持続性を確保するため、土地の形質の変更等の行為を厳しく規制するものである。また、土地所有者等に対する行為の不許可への代償措置として通損補償と土地の買入れ等を規定している。

緑地保全地区の指定により、その緑地は永続的に保全され、制度による保全効果はきわめて高いものとなった。本制度により、平成 1 4 年度末までの 2 9 年間で約 5 千 ha の緑地が保全されている。

図 - 3 緑地保全地区面積の推移(近郊緑地特別保全地区含む)



出典：国土交通省資料

#### （ 3 ）民有緑地を創出する「緑化協定制度」

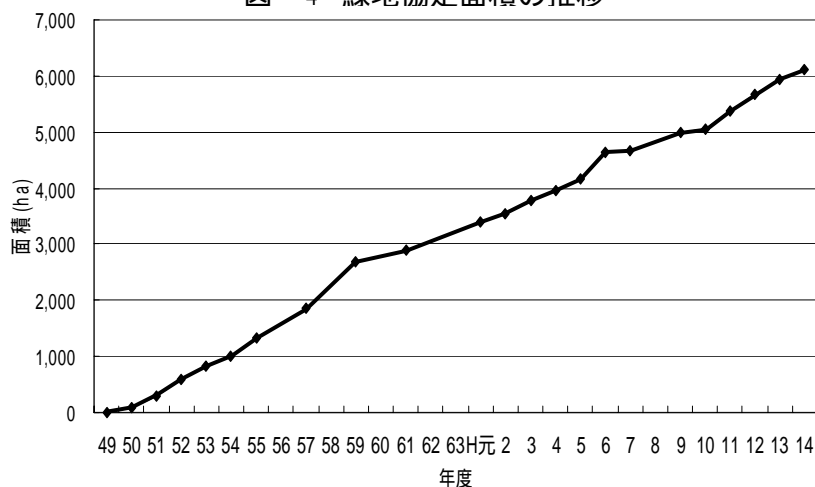
都市緑地保全法の第 2 の制度は、住民の合意により住宅地、市街地など民有地の緑化を推進する緑化協定制度（平成 7 年に、緑地の保全も加えた

「緑地協定制度」に拡充)である。

緑豊かでうるおいある都市空間を形成するためには、限られた公共空間の緑化だけでなく、都市の大半を占める私有地の緑化の推進が重要であった。「緑化協定制度」(現・緑地協定)は、緑化の推進に関する事項について住民や地権者が協定を定め、市町村長の認可を受けるもので、市民自らの発意で緑豊かな生活環境を創っていく制度であった。

本制度により、平成14年度末には全国で約1,700件、約6千haの緑地協定が結ばれており、緑豊かな市街地・住宅地等の形成が図られている。

図 - 4 緑地協定面積の推移



出典：国土交通省資料

#### 【4 . 政策の導入（昭和48年）時における必要性のまとめ】

以上のように、政策の導入時においては、急激な都市の緑地の減少を食い止めるものとして、緑地の保全・創出のための全国的な制度が必要とされ、その結果制定された都市緑地保全法における2つの制度（「緑地保全地区制度」と「緑化協定制度（現・緑地協定制度）」）により、全国の重要な緑地の保全と創出が推進された、と総括することができる。

## **第2 .[ 視点2 ] 政策導入後の施策展開の的確性**

都市緑地保全法は、昭和48年の法制定後も、新たなニーズや政策課題に対応し、平成6年、平成7年、平成13年の三度にわたる法改正で、以下の制度の創設等を重ねることによって、緑地の保全・創出制度の充実を図ってきた。ここでは、第2の視点として、政策導入後の施策展開の的確性の観点から検証を行う。

### **【1 .総合的な政策展開のための「緑の基本計画制度」の創設（平成6年）】**

都市の緑地の保全・創出にかかる最初の計画制度は、昭和52年に始まった「緑のマスタープラン制度」である。これは、都市において緑とオープンスペースを確保する方策として、昭和48年の都市緑地保全法制定時より必要性が議論されていたものであり、都市計画区域において都道府県が策定し、その内容を都市計画の「整備、開発又は保全の方針」に位置づけることにより、計画の実効性を確保するものであった。

その後、地方分権の流れを汲み、市町村の都市計画に関する基本的な方針（市町村マスタープラン）が平成4年に都市計画法に位置づけられたのに続き、平成6年、住民に最も身近な地方公共団体である市町村が策定主体となる「緑の基本計画制度」が都市緑地保全法の法定計画として創設された。

これは、都市における緑の保全と創出に関する総合的・計画的な政策を市町村が策定することにより、関係主体の役割を明確にし、地域の特性に応じた柔軟性と実効性を持った具体的かつ多様な施策を展開するためのものである。平成14年度末までに553都市において策定され、市町村における緑地の保全と創出に関する本格的な総合政策が展開されるようになった。

### **【2 .緑地保全地区の指定要件の拡充と、土地買入れ主体への市町村の追加（平成6年）】**

平成6年の都市緑地保全法の改正においては、地球環境問題等への関心の高まりの中で、自然との共生、生態系の保全の観点から、それまでの緑地保全地区の指定要件である「無秩序な市街化の防止、遮断地帯・緩衝地帯としての緑地」「地域において伝統的・文化的意義を有するもの」「風致景観が優れているもの」に加え、「動植物の生育地又は生息地として適正に保全する必要があるもの」（住民の健全な生活環境を確保する必要なもの）についても、緑地保全地区の指定対象となるように指定要件の拡充が行われた。

これにより、「動植物の生息地又は生育地として適正に保全する必要がある緑地」として、平成14年度末現在、約109haが指定されている。

また、同時に、それまで都道府県と政令指定都市のみであった緑地保全地

区内の土地の買入れ主体に、新たに市町村が追加され、基礎的自治体の緑地保全に関する積極的な取り組みの手段が強化された。

なお、同年、緑地保全事業に係る国庫補助事業についても、事業主体として、従前の都道府県、政令指定都市に加え市町村が追加された。

### **【 3 . 多様な主体・手段による民有緑地の保全と活用（「市民緑地制度」と「緑地管理機構制度」の創設）（平成 7 年）】**

平成 7 年の都市緑地保全法の改正では、身近な地域の緑の保全や、自然とのふれあいの場としての活用に対するニーズの高まりを受けて、市民緑地制度が創設された。この制度は、樹林地・屋敷林・草地などの良好な民有緑地について、それらの保全や整備・活用を積極的に推進する観点から、土地所有者からの申し出によって、地方公共団体が管理し、住民に開放するものである。

また、上記にあわせて創設された緑地管理機構制度は、本格的な市民参加時代の到来を踏まえ、地方公共団体以外の団体や市民による緑地の保全・創出の取り組みを推進するために、地方公共団体が指定した民法 3 4 条の法人が、緑地管理機構として市民緑地の設置・管理や緑地保全地区の土地の買入れなどをできるとしたものであり、これにより民有緑地の保全・創出手段の選択の幅が増えることとなった。

### **【 4 . 緑地保全地区等の民有緑地管理の手法の充実（「管理協定制」の創設と「緑地管理機構」の対象の拡大）（平成 1 3 年）】**

全国で緑地保全地区の指定が進む中で、一部で土地所有者の高齢化等に起因する緑地の荒廃のおそれ、さらには、緑地の活用に対する市民ニーズの高まりなどの様々な状況の変化が見られるようになった。このため、平成 1 3 年、緑地保全地区の土地所有者と地方公共団体や緑地管理機構が協定を結ぶことにより、土地所有者に代わって緑地の管理を行う「管理協定制」が創設された。

また、この改正では、地域の団体や市民による自発的な取り組みが一層推進されるように、「緑地管理機構」となりうる団体に、特定非営利活動促進法第 2 条第 2 項に基づく特定非営利活動法人（NPO 法人）が加えられた。

なお、同年、緑地保全事業に係る国庫補助事業についても、地方公共団体の総合的な政策展開を支援する緑地保全事業統合補助制度が創設され、緑地保全地区の管理と活用に関する総合的な制度の拡充が図られた。

## 【 5 . 市街地等における効果的な緑化の推進手法の充実（「緑化施設整備計画認定制度」の創設）（平成 13 年）】

東京などのヒートアイランド現象が著しい大都市等にあつては、人工化された地表面被覆の改善等の観点から都心部の気温低減に寄与する緑化の必要性が強く指摘されるようになった。しかし、高度・高密な土地利用が進んだ既成市街地等では、都市公園の整備等によるまとまった緑地の新たな創出は難しい状況であった。このため、建築物の新改築に合わせて、敷地の一部や屋上等の緑化を進めることが有効であるとの知見から、平成 13 年に都市緑地保全法を改正して「緑化施設整備計画認定制度」を創設した。

この制度は、建築物の敷地内において緑化施設を整備しようとする企業等が緑化施設整備計画を作成し、一定の基準に適合したものを市町村長が認定することで、固定資産税の特別措置を受けることができるようにしたものである。

平成 14 年度末現在、東京都港区などで計 8 件が認定され、創出された緑化面積は合計約 4 ha となっている。

本制度は、企業等が限られた敷地空間を有効に活用し、都市の良好な環境の保全・創出に自主的に寄与する取り組みを促進するという観点から意義が高いものであるといえる。

## 【 6 . 政策導入後の施策展開の必要性・的確性のまとめ】

以上のように、政策導入後の施策展開は、重要な緑地の保全と土地所有者等の発意による緑地の創出という政策導入当初の 2 つの柱に加え、その後の社会のニーズや政策課題の変化を踏まえながら、

- ・ 地方公共団体における緑地の保全・創出に関する総合行政を支援する計画制度の創設
  - ・ 環境時代を意識した生物生息環境となる緑地の保全やヒートアイランド現象の緩和等に寄与する既成市街地等での緑地の創出
  - ・ 緑地の保全と活用に対する多様な主体の参画の手段の充実
- と展開してきており、緑地の保全・創出をより総合的に推進すべく制度拡充が行われてきた、と総括できる。

### 第3 【視点3】施策の有効性と成果

---

第3の視点として、これまでに創設・充実してきたそれぞれの施策について、制度の概要、制度の意義、活用状況、成果、課題をまとめ、政策手段としての施策の仕組みは有効か、またどのように活用されどのような成果を生み出したか、そして全体として必要な仕組みが構築されているかについての評価を行う。なお、施策の内容は以下のとおりである。

- 1 総合的・計画的な取り組み施策・・・「緑の基本計画制度」
- 2 緑地の保全施策・・・「緑地保全地区制度」
- 3 緑地の創出施策・・・「緑地協定制度」「緑化施設整備計画認定制度」
- 4 緑地の管理・活用施策・・・「市民緑地制度」「緑地管理機構制度」「管理協定制度」
- 5 全体の施策体系

#### 【1．総合的・計画的な取り組み施策「緑の基本計画制度」】

---

##### ア) 制度の概要

創設：平成6年

##### 概要

- ・都市の緑に関する総合的なマスタープランとして、住民にもっとも身近な地方公共団体である市町村が定める、法律（都市緑地保全法第2条の2）に根拠づけられた計画である。
- ・計画の策定に際して、公聴会の開催など、住民の意見を反映すること、また、計画を定めたときは、遅滞なくそれを公表するとともに、都道府県に通知することが義務づけられている。
- ・地域の実情や課題に応じて、自由な目標・計画・取り組み等の位置づけが可能な計画である。

##### イ) 制度の意義

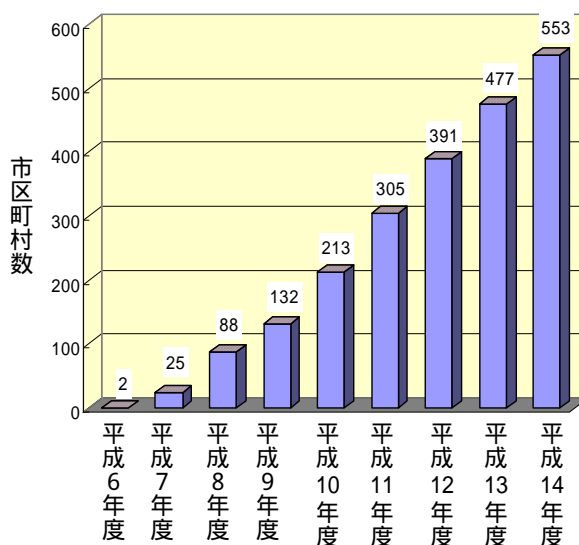
- ・法的根拠を持つ計画として位置づけられ、緑の施策の推進に市町村が主体的に取り組むことを明らかにし、総合的な緑の方針を明確に示すことになった。
- ・緑の基本計画の策定を通じて、緑の保全・創出に関する部局間の連携・合意形成が促進された。
- ・緑の基本計画の策定を通じて、緑の政策の検討・推進に対する市民の参加や協力が促進された。

## ウ) 活用状況

### 策定状況

緑の基本計画を策定した都市は着実に増加しており、平成14年度末現在で、北海道、東北、関東、北陸、中部、近畿、中国、四国、九州、沖縄の553市区町村が策定済で、加えて190市区町村が策定中となっている。この2つをあわせた743市区町村は、策定対象となる都市計画区域を有する都市全体の約4割を占めている。

図 - 5 緑の基本計画策定数の推移

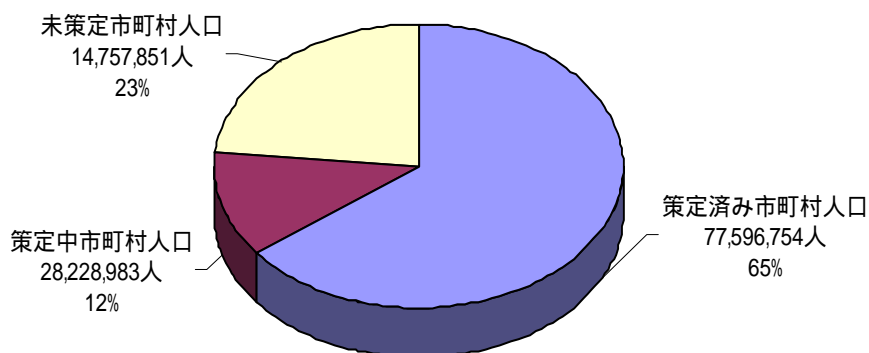


出典：国土交通省（平成14年度末現在）

### 策定市区町村の人口

市町村人口でみると、計画策定済みもしくは策定中の市町村人口は約7,800万人であり、全体の8割近くとなっている。

図 - 6 市町村人口からみた策定・未策定市町村人口の割合

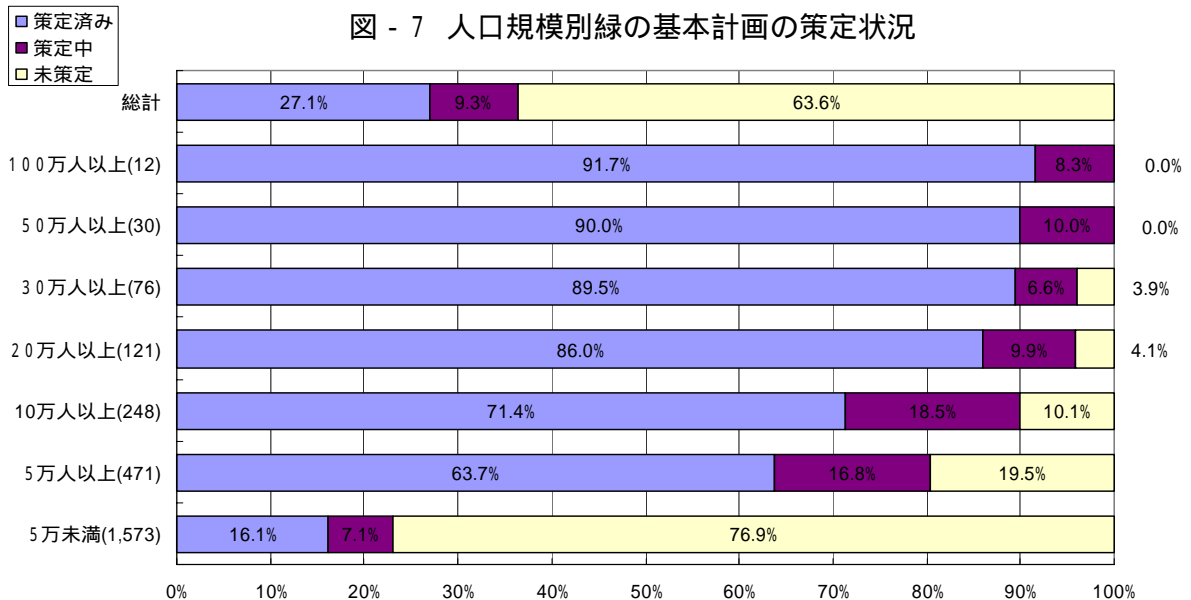


出典：国土交通省資料（平成14年度末現在）平成12年国勢調査人口より算出

### 人口規模別策定状況

緑の基本計画の策定状況を都市の人口規模別にみると、人口規模が小さ

くなるほど策定率が低下する傾向にあり、人口50万人以上の市町村では策定済みもしくは策定中が100%となっているのに対し、人口5万人未満の市町村では23%にとどまっている。



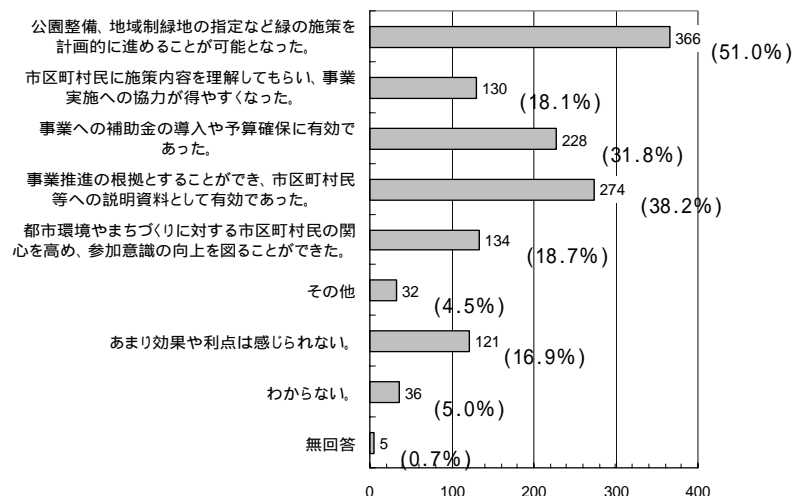
出典：国土交通省資料（平成14年度末現在）、平成12年国勢調査人口より算出

### 計画策定の効果

市町村の緑地担当者に緑の基本計画の効果や利点についてアンケート調査により聞いたところ、緑の基本計画策定の効果や利点があったとする市町村が7割以上である。

効果や利点の内容としては、「公園整備、地域制緑地の指定など緑の施策を計画的に進めることが可能になった」や「事業推進の根拠とすることができ、市区町村民等への説明資料として有効であった」とするものが多かった。

図 8 緑の基本計画の効果や利点(回答数718)







## 【 2 . 緑地の保全施策「緑地保全地区制度」】

### ア) 制度の概要

創設：昭和48年

概要

- ・都市において自然的環境を形成している緑地を都市計画に定め、開発行為を許可制により規制し、永続的に保全する。(都市緑地保全法第3条)
- ・開発行為が不許可となり土地の利用に著しく支障をきたす土地所有者に対しては、代償措置として、公共団体等による土地の買入れ等が講じられている。

(参考1) 行為の不許可に伴う土地の買入れ及び保全利用施設整備に対する補助制度、緑地保全地区に係る土地の相続税の軽減等の税制措置などがある。

(参考2) 首都圏近郊緑地保全法、近畿圏の保全区域の整備に関する法律における保全区域内の「近郊緑地特別保全地区」も、制度上、緑地保全地区と同様のものとして扱われる。

### イ) 制度の意義

- ・都市における重要な緑地を、永続的に保全する。
- ・行政等が土地の買入れを行うことができる等の仕組みにより、保全される緑地の指定を促進する。

### ウ) 活用状況

指定状況

緑地保全地区制度は、平成14年度末現在、53都市の321地区、約5千ha(緑地保全地区が約1,652ha、首都圏・近畿圏の近郊緑地特別保全地区が約3,442ha)が指定され、制度創設して以降、着実に指定区域が拡大している。

また、これまでに緑地保全地区に指定された後に廃止された事例はなく、確実に保全されている。



小沢城址緑地保全地区(川崎市)



吉田山緑地保全地区(京都市)

## 指定している都市の傾向

緑地保全地区制度は、大都市部を中心として緑地の保全に活用されており、例えば政令指定都市でみると14都市中12都市と約9割、中核市においても約1割の都市が指定を行っている。

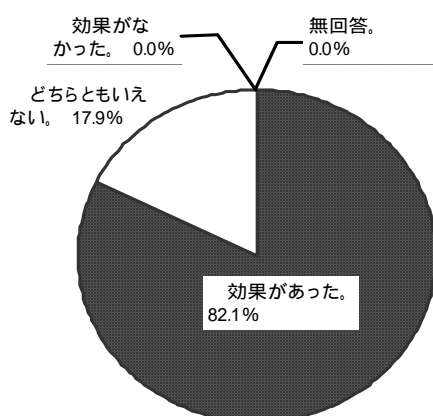
## 土地の買入れ

緑地保全地区制度は、土地所有者に対して強い利用制限を行うため、所有者の利用に著しい支障をきたす場合は土地の買入れを行うことができるが、この行為の不許可による土地の買入れは、これまで指定面積全体の12%前後で一定して推移している。

## 効果の評価

緑地保全地区を指定している市町村の担当者に対するアンケートを行ったところ、緑地保全地区制度の効果があったとする回答が8割以上を占め、本制度の効果が非常に高く認められている。

図 10 緑地保全地区制度の効果



出典：市区町村の緑地担当者に対するアンケート調査「緑地の保全・創出に係る諸制度の活用実態等についての調査」平成15年国土交通省

## エ) 成果

- ・本制度の適用により、約5千haの緑地を永続的に保全した。
- ・大都市中心に指定が実施されることにより、特に緊急性の高い大都市周辺の緑地が保全された。
- ・全面的な用地取得に比べて、少ない財政負担で広範囲の緑地を保全している。

## オ) 課題

- ・都市近郊の里山など土地所有者が一定の利用を行っている緑地や、市街地内に残る小規模な緑地などの保全には柔軟に対応できない場合もある。

## 【 3 . 緑地の創出施策】

### ( 1 ) 「 緑地協定制度 」

#### ア) 制度の概要

創設：昭和 4 8 年

概要

- ・ 市民等が自らの発意で協定を締結することにより、民有地の緑地の保全・創出を図るものである。( 都市緑地保全法第 1 4 条、2 0 条 )
- ・ 土地所有者等全員の合意による 1 4 条協定 ( 全員協定 ) と、民間事業者等が分譲前に定める 2 0 条協定 ( 一人協定 ) の 2 つのタイプがある。



佐野染井野緑地協定 ( 千葉県佐倉市 )



藤枝清里第一区緑地協定 ( 静岡県藤枝市 )

#### イ) 制度の意義

- ・ 本制度を活用することにより、土地所有者間の協定による主体的な緑化が促進された。

#### ウ) 活用状況

締結状況

緑地協定の締結数及び面積は年々増加しており、平成 1 4 年度末現在、東北、関東、北陸、中部、近畿、中国、四国、九州の 1 8 5 都市、1,701 地区、合計約 6,122ha となっている。

保全・創出された緑地の立地特性

件数、面積とも開発者による一人協定である 2 0 条協定が多く、面整備等の開発を主体に緑地を創出してきた。

地域的には、全国的に広く展開されており、特に積極的に活用する都市 ( 例：千葉市では総計約 6 0 8 ha の地区で締結されている ) もある。

その他の効果

緑地協定により、土地の付加価値が高まるとの調査事例もある。

## エ) 成果

- ・本制度を活用することにより、開発時の誘導を主体として緑地を創出した。
- ・本制度は全国で活用されており、特に積極的な活用を行っている都市もあった。

## オ) 課題

- ・本制度は、土地所有者の合意による自主的な取り組みを支援する制度であり、都市環境の改善が必要な地域での確実な緑化や、創出された緑地の永続性の確保は難しい。

## (2) 緑化施設整備計画認定制度

### ア) 概要

創設：平成13年

概要

- ・緑化重点地区内の建築物の敷地（屋上等含む）を緑化する計画である緑化施設整備計画を市町村長が認定し、事業者には税制上の特例措置を行う制度である。（都市緑地保全法第20条の5の2）
- ・緑化施設整備計画の認定基準は、敷地面積1,000㎡以上、緑化率20%以上等となっている。

図 11 緑化施設のイメージ



出典：「緑化施設整備計画の手引き」  
（財）都市緑化技術開発機構

## イ) 制度の意義

企業等による民間建築物の自主的な緑化を支援し、地域の緑化を促進する仕組みが創設された。

## ウ) 活用状況

### 認定状況

本制度による認定は平成14年度末現在で8件であり、これによって創出された緑地の合計は約4haである。

その後も認定・検討中の事例があり、今後とも一層の活用が見込まれる。

### 認定状況（平成14年度末）

- ・ 山谷産業本社社屋（石川県金沢市）
- ・ 電通新社屋（東京都港区）
- ・ 汐留シティーセンター・  
松下電工東京本社ビル（東京都港区）
- ・ デルタビル（広島市）
- ・ 天神コアビル（福岡市）
- ・ 山陽ビル（広島市）
- ・ 品川グランドcommons（東京都港区）
- ・ 六本木六丁目地区第一種市街地再開発事業（東京都港区）



六本木六丁目地区第一種市街地再開発事業（六本木ヒルズげやき坂テラス部分）  
（東京都港区）

### その他の効果

緑化施設整備計画を認定済みの企業へのアンケートによると、「本制度による認定が企業のイメージ向上等に貢献している」、「今後のプロジェクトでも認定をめざしたい」といった回答が多い。

## エ) 成果

- ・ 本制度を活用することにより、都市中心部に約4haの緑地が創出された。
- ・ 都市開発等における企業等の主体的・意欲的な緑化の取り組みが誘導された。

## オ) 課題

- ・ 本制度は、企業等の自主的な取り組みの誘導であり、緑の特に少ない地区の緑化を強力に推進する必要がある場合などには十分対応できない。

## 【 4 . 緑地の管理・活用施策】

### ( 1 ) 市民緑地制度

#### ア) 制度の概要

創設：平成 7 年

概要

- ・ 地方公共団体が土地所有者と契約し、雑木林・屋敷林などの民有緑地を保全・管理するとともに、周辺住民が利用する緑地として公開する制度である。( 都市緑地保全法第 20 条の 2 )
- ・ 案内板、ベンチなど、地方公共団体が利用や管理に必要な施設を整備する。

( 参考 ) 市民緑地に係る土地の相続税の軽減等の税制措置がある。



祖師谷公園成城九丁目市民緑地  
( 東京都世田谷区 )



小山田緑地梅木窪市民緑地  
( 東京都町田市 )

#### イ) 制度の意義

- ・ 本制度の適用により、山林・雑木林・屋敷林などの民有緑地を地方公共団体が適切に管理し、市民に公開された。
- ・ 民有緑地の地域住民による利用・活用が促進された。

#### ウ) 活用状況

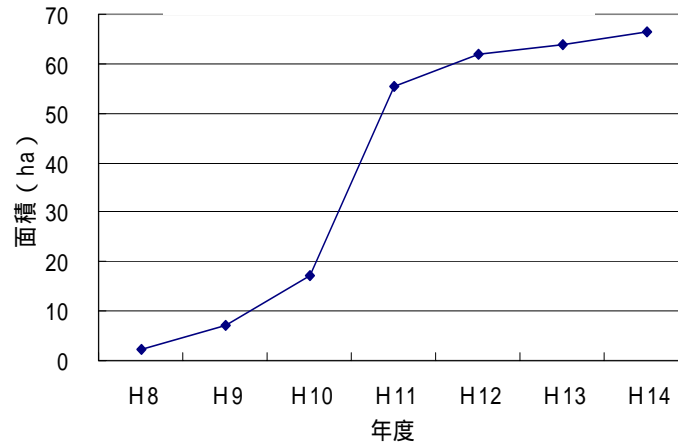
契約締結状況

市民緑地制度の活用状況をみると、制度創設以降年々指定箇所・面積が増加してきており、平成 14 年度末現在では、北海道・関東・中部・近畿・九州の 29 都市、97 地区、合計約 66 ha となっている。

契約を締結された市民緑地は、地域住民に開放され、休憩、散策、自然観察会などに利用されている。

また、市民緑地内では、利用に供する施設として、解説板・案内板、園路・休憩施設などを整備している。

図 12 市民緑地面積の推移

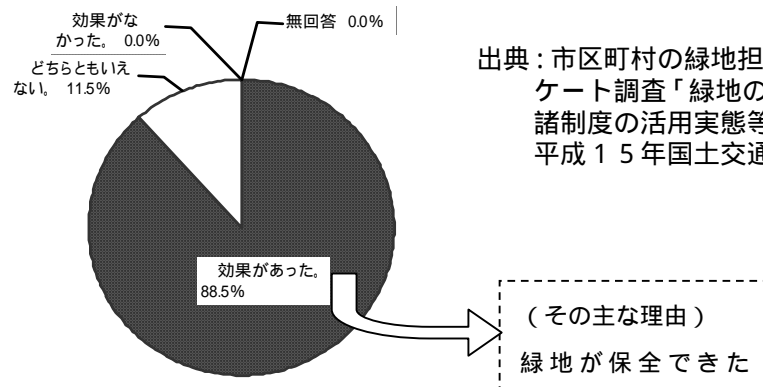


出典：国土交通省調べ

### 効果の評価

市区町村の緑地担当者に対するアンケートによると、市民緑地を開設した市区町村の緑地担当者の約9割が、制度によって「緑地が保全できた」「市民の有効利用に効果があった」などと評価している。

図 13 市民緑地制度の効果

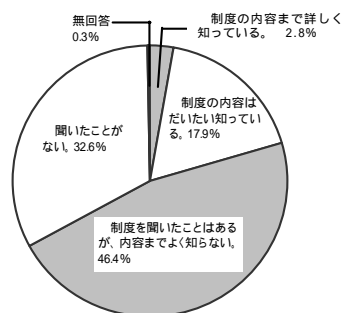


出典：市区町村の緑地担当者に対するアンケート調査「緑地の保全・創出に係る諸制度の活用実態等についての調査」平成15年国土交通省

### 制度の認知度

市区町村の緑地担当者に対するアンケートによると、制度を「聞いたことがない」の回答が3割程度ある。

図 - 14 市民緑地制度の認知度



出典：市区町村の緑地担当者に対するアンケート調査「緑地の保全・創出に係る諸制度の活用実態等についての調査」平成15年国土交通省



## エ) 成果

- ・本制度の活用により、様々な民有緑地が良好に保全されており、これらの緑地の市民利用が促進された。

## オ) 課題

- ・全国市町村の緑地担当者の約3割が制度について「聞いたことがない」と回答しており、担当者に対する制度活用の知識の普及が必要である。

## (2) 緑地管理機構制度

### ア) 制度の概要

創設：平成7年

概要

- ・都道府県知事が公益法人やNPO法人を「緑地管理機構」として指定し、指定された法人が行政に代わって緑地の保全・管理や緑化を推進するものである。  
(都市緑地保全法第20条の6および7)



喜多見五丁目竹山市民緑地  
(東京都世田谷区)

緑地管理機構による管理が行われている

### イ) 制度の意義

- ・本制度により、公益法人やNPO法人の活動を通じて、民間団体や市民が緑の保全や創出に広く参画することが可能になった。

### ウ) 活用状況

指定・活動状況

緑地管理機構制度は、平成14年度末現在で指定を受けている団体は2団体であるが、その後指定が行われた自治体もある。

平成14年度末までに指定された2団体は、市民緑地の管理を中心とした活動を積極的に実施している。

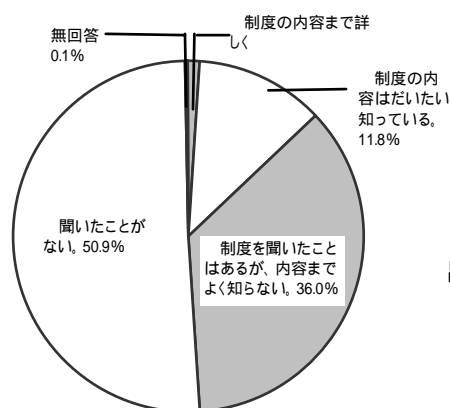
平成14年度末までに指定された団体：

(財)せたがやトラスト協会(東京都)、(財)東京都公園協会(東京都)

制度の認知度

市区町村の緑地担当者に対するアンケートによると、制度を「聞いたことがない」ものが半数程度おり、制度の認知度は高くない。

図 - 15 緑地管理機構制度の認知度



出典：市区町村の緑地担当者に対するアンケート調査「緑地の保全・創出に係る諸制度の活用実態等についての調査」平成15年国土交通省

## エ) 成果

- ・本制度の活用により、地方公共団体以外の組織による市民緑地の契約や管理などの主体的な取り組みが実現している。

## オ) 課題

- ・制度に対する全国市町村の緑地担当者の認知は十分でない。また、現在の指定実績は公益法人のみとなっており、制度活用の知識の普及等により、指定がより一層推進されることが期待される。

## (3) 管理協定制

### ア) 制度の概要

創設：平成13年

概要

- ・地方公共団体や緑地管理機構が、緑地保全地区内の土地の所有者と管理協定を締結して民有緑地を管理する。(都市緑地保全法第9条の2)
- ・里山の利活用の減少、土地所有者の高齢化等による緑地の荒廃・減少に対応し、緑地管理の負担を軽減することが可能となる。

(参考) 管理協定に係る土地の相続税については、緑地保全地区としての評価減に加えた更なる評価減等の税制措置がある。



## イ) 制度の意義

- ・本制度により、緑地保全地区内の民有緑地を適切に管理するとともに、土地所有者の土地保有コストを軽減することが可能になった。

## ウ) 活用状況

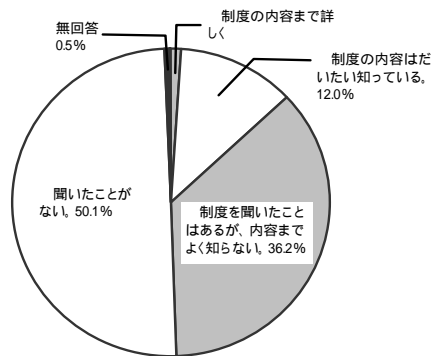
### 締結状況

地方自治体の条例等による類似の取り組みはあるものの、現時点で締結の実績はない。

### 制度の認知度

全国市町村の緑地担当者の制度の認知度は約半数と低い。

図 - 16 管理協定制度の認知度



出典：市区町村の緑地担当者に対するアンケート調査「緑地の保全・創出に係る諸制度の活用実態等についての調査」平成15年国土交通省

## エ) 成果

- ・現時点で適用事例はない。

## オ) 課題

- ・制度の内容と利点をわかりやすく示すことにより、施策活用の推進が必要である。

## 【 5 . 全体の施策体系】

### ( 1 ) 施策体系の概要

#### ア) 実現の手段からの整理

現在の施策体系を実効性という観点から点検すると、緑地の保全、創出、管理・活用の目的実現にあわせて、計画、規制、誘導、事業の各手段が用意されており、総じて妥当な体系となっている。

表 - 1 都市における緑地の保全・創出施策の体系(実現の手段からの整理)

	計 画	規 制 強い      緩やか	誘 導・ 自主的取り組み	事 業
保 全	緑 の 基 本 計 画 制 度	緑地保全地区制度  緑地保全地区に多様な緑地を保有している地区に、緑地を保全するための制度を整備が必要	緑地保全地区制度 管理協定制制度 市民緑地制度 (関連税制)	緑地保全事業 (土地の買い入れ、 保全施設の整備 に対する補助)
創 出		現行の誘導・自主的取り組みに加え、市街地など緑地の増加が必要な地域を規制的手段で進める制度の検討が必要	緑地協定制制度  緑化施設整備 計画認定制制度 (関連税制含む)	都市公園事業、 道路・河川・港湾 その他の事業等 による緑地の創出 や緑化の推進
管 理 ・ 活 用			市民緑地制度 緑地管理機構制度 管理協定制制度	緑地保全事業 (利用施設の整備 に対する補助)

緑の保全・創出・管理・活用を総合的に網羅する緑の基本計画を基軸とし、緑地の保全、都市緑化、都市公園整備など関連施策を総合的・効果的に展開する仕組みづくりが重要

注1) 上記の他、都市の緑地の保全・創出に寄与する側面を持つ都市緑地保全法関連以外の制度として、風致地区等都市計画関連制度、近郊緑地保全制度、歴史的風土保存制度、生産緑地制度、保存樹・保存樹林制度、農業関連制度、森林関連制度、自然公園関連制度など多様な内容がある。

注2) 上記の他に、地方公共団体の条例等による独自の取り組みもある。

## イ) 規制・誘導面から見た施策の整理

緑地保全のための規制的施策について、行為の制限の程度という視点で見ると、概ね、ア、行為の禁止及び許可制、イ、届出及び変更命令制、ウ、比較的緩やかな届出・勧告制、に段階分けされる。これを制度との関係で見れば、近郊緑地保全区域がウに該当するのに対し、近郊緑地特別保全地区、緑地保全地区、緑地協定などはアに該当するものであり、重要な緑地を永続的に保全するものとなっている。

また、民有地が多くを占める市街地での緑地創出のための施策については、地権者の合意に基づく緑地協定、税制の優遇によって事業者による自主的な緑化を誘導する緑化施設整備計画認定制度など、緩やかな手段による施策が中心である。

## (2) 課題

以上から、現行の施策体系の課題は、以下の諸点である。

- ・ 緑地の保全について、緑地保全地区や緑地協定になじまない多様な緑地の保全ニーズに対応した制度の整備が必要である。
- ・ 緑地の創出について、現行の誘導・自主的取り組みに加え、市街地など緑の増加が必要な地域において規制的な手段により緑化を進める制度が現行では整備されておらず、検討が必要である。
- ・ 緑の保全・創出・管理・活用を総合的に網羅する緑の基本計画を基軸とし、緑地保全・都市緑化、都市公園事業など関連施策を総合的・効果的に展開する仕組みづくりが重要となってきた。

## 第4 [視点4] 今後の社会動向から見た必要性

以上のように、緑地の保全・創出政策はこれまでも一定の効果을あげてきており、施策体系の充実も図られてきたが、ここでは、緑地の状況及び社会動向から見た今後の政策の必要性和、果たすべき役割について検証する。

### 【1. 緑地の状況】

#### (1) 緑地の減少傾向への対応

高度成長期における都市の急激なスプロール化は、1990年代のバブル崩壊後ある程度沈静化してきている。しかし他方では、中心市街地の空洞化などの新たな様相が見られるようになってきている。

急激で大規模な緑地の減少は、かつての速度と比べるとやや沈静化したものの、大都市を中心に、市街地や市街地周辺でのミニ開発などは依然として止まらず、丘陵地や斜面地の樹林地、屋敷林、農地などの緑は減少を続けている。

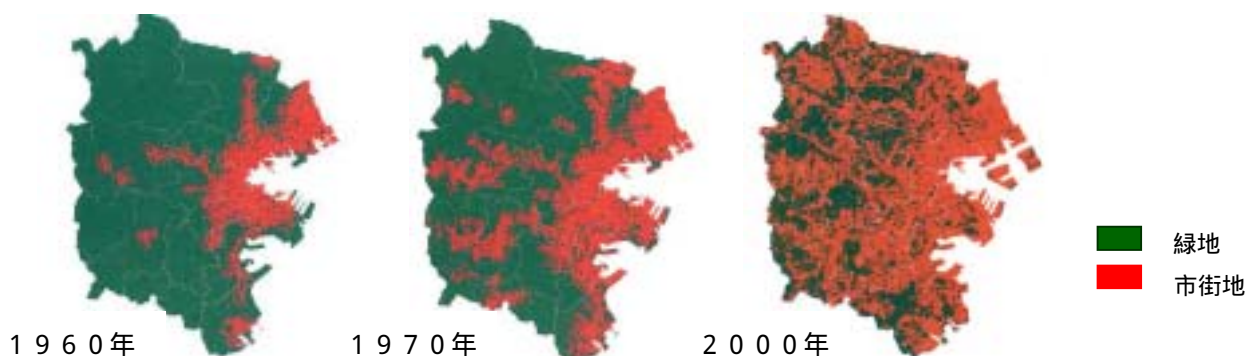
さらに、今日、都市近郊などにおいて、土地所有者の高齢化等による樹林地や農地の荒廃など、緑地の質の低下も見られる状況である。

図 - 17 名古屋市の緑被率の推移



出典：名古屋市のみどり（平成12年度名古屋市パンフレット）

図 - 18 横浜市における緑地の減少



出典：ヨコハマ環境読本  
（平成3年8月横浜市パンフレット）

## (2) 海外都市との比較

日本の国土は総じて気候条件・自然資源に恵まれ、緑の成立環境としては優位にある。しかし、わが国の都市は、海外諸国の主要都市との比較において緑が少ないとの指摘が一般的である。

一例として、都市の緑の一つの指標として、都市公園面積で比較してみると、我が国は、諸外国と比べて依然低い水準にとどまっている。

このような状況を踏まえ、大都市を中心に、良好な都市環境の形成と健康で文化的な都市生活の確保を目指して、今後より積極的に緑地の保全・創出施策を推進していく必要がある。

表 2 海外における公園現況及び日本の大都市における公園現況

国名	都市名	一人当たり公園面積 (m <sup>2</sup> /人)	調査年度	都市名	一人当たり都市公園等面積 (m <sup>2</sup> /人)	調査年度
アメリカ合衆国	ニューヨーク	29.3	H9	札幌市	10.5	H14
	ボストン	32.8	H5	仙台市	10.9	〃
	ロサンゼルス	17.8	H6	さいたま市	4.9	〃
カナダ	バンクーバー	26.5	H5	千葉市	8.8	〃
	イギリス	ロンドン	26.9	H9	東京23区	2.9
フランス	エジンバラ	27.0	H9	横浜市	4.5	〃
	ドイツ	パリ	11.8	H6	川崎市	3.6
オーストリア	ベルリン	27.4	H7	名古屋市	6.8	〃
	シュトゥットガルト	24.6	H5	京都市	4.1	〃
スイス	ウィーン	57.9	S63	大阪市	3.5	〃
スペイン	ジュネーブ	12.3	S63	神戸市	16.5	〃
	ポルトガル	リスボン	14.0	H6	広島市	8.1
スウェーデン	ストックホルム	79.4	H5	北九州市	10.7	〃
ブルガリア	ソフィア	26.1	H7	福岡市	8.5	〃
オーストラリア	キャンベラ	77.9	H5	政令市平均	6.0	〃
ブラジル	ブラジリア	19.4	H6	全国平均	8.5	〃

出典：「公園緑地マニュアル」平成14年度版（（社）日本公園緑地協会）に加筆

図 - 19 ウィーン(オーストリア共和国)と東京(日本)の市街地の比較



## 【 2 . 社会ニーズからみた必要性】

---

### ( 1 ) 地球環境問題等への対応

環境の時代といわれる 21 世紀を迎え、地球温暖化などにみられる地球規模の環境問題、またヒートアイランド現象など身近に感じられる環境問題が、共に重大な社会的課題として認識されている。

都市の緑地の保全・創出は、住民にとっての身近な生活環境の確保の観点のみならず、以下のような課題への寄与・貢献の観点からも求められている。

#### ア) 地球温暖化対策への貢献

樹木が、その生長において、温室効果ガスである二酸化炭素を吸収・固定することは既知の事実であり、現在の地球の大気組成も、長年にわたる樹木の活動の寄与による部分が大きいといわれている。

人間の様々な活動などの影響で地球の温暖化は進行しており、また早急にその対策が必要であることは、今や国際的な共通認識である。こうしたことから平成 6 年(1994)に「気候変動に関する国際枠組条約」が発効し、平成 9 年(1997)の同条約第 3 回締約国会議(COP3)では、先進国各国ごとに温室効果ガス排出量の数値目標を定めた「京都議定書」が採択された。

わが国においても、平成 14 年(2002)に地球温暖化対策推進大綱が決定され、温室効果ガスの吸収源対策として、都市緑化の推進が重要な施策として位置づけられている。

同大綱は、京都議定書の 6%削減約束(温室効果ガスの総排出量を、基準年の 1990 年に対して、第一約束期間である 2008~2012 年に 6%削減)達成のための対策推進を図るものであるが、平成 13 年(2001)段階での総排出量は基準(1990)年比で逆に 5%増加しており、今後各分野でのより効果的な対策を進める必要がある。

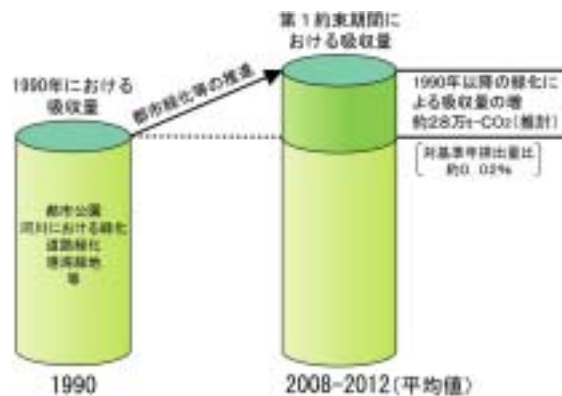
都市緑化の推進による公共公益施設等の高木植栽量の増加により、第 1 約束期間において年平均で対基準年総排出量 0.02%(28 万 t-CO<sub>2</sub>)程度の吸収量が確保されると試算されており、その他、緑地を保全し、良好に管理していくことにより及ぶ効果を勘案すると、地球温暖化対策としての緑地の保全・創出施策の必要性は一層高い。

なお、都市の緑については、京都議定書及び平成 13 年(2001)のマラケシュ合意(COP7)に基づき、森林等と同様、平成 18 年(2006)末までに国際ルールに合致する国内報告体制の整備、基準年(1990)の排出/吸収量決定、条約事務局の審査対象となる平成 17 年(2005)の排出/



吸収量目録の作成を完了しなければならないことになっている。平成15年(2003)12月のCOP9において、そのための計算手順のガイドラインや報告様式が決定されたところであり、今後、これに対応したデータの整備や、吸収量計算のための研究や技術開発が当面の最重点課題である。

図 - 20 都市緑化等による二酸化炭素の吸収【推計】



本推計値は「グリーンプラン 2000 (建設省 H8.12)」等における高木の植樹計画に基づく試算

## イ) ヒートアイランド現象の緩和への寄与

ヒートアイランド現象は、都市の中心部の気温が郊外部に比べて島状に高くなる現象であり、気温が30℃を越える時間帯の長期化と範囲の拡大、熱帯夜の出現日数の増加、それに伴う住民が高温にさらされる延べ時間の増加等、都市に特有の環境問題と考えられている。過去100年で、地球全体の平均気温が約0.6%上昇しているのに対し、日本の代表的な大都市(東京、名古屋など)では、平均気温が2~3℃上昇しているとの調査結果もある。

ヒートアイランド現象の原因としては、「緑地、水面の減少と建築物・舗装面の増大による地表面被覆の人工化」と「空調システムなど人間活動より排出される人工排熱の増加」が大きな要因としてあげられている。平成15年3月に閣議決定された「規制改革推進3か年計画(再改定)」においても、地表面被覆の改善の観点から、公園・緑地の整備や緑化等による緑の確保が有効な対策として取り上げられている。また、冷涼な大気を都市内に流入させる「風の道」の計画論も我が国で注目されており、都市内における緑化の推進、水と緑のネットワーク化と、その効果の検証が期待されている。

国土交通省が行った都市気候シミュレーターによる調査(平成14年度)では、東京都心部の1万haについて、地域の実情に即した現実的な緑地保全・緑化施策を講じた場合(緑被率を現況の27.3%から39.3%に)

5%に向上し、平均気温は0.3℃低下すること、また夜間の最低気温が2.5℃以上になる「熱帯夜」の区域が、ほぼ中央区の面積に相当する約970haにわたって減少するとの試算結果が出されており、大規模な緑地の保全・創出、谷筋や斜面地等における緑地の確保、熱の発生源となる市街地における屋上緑化・壁面緑化等の方策は、ヒートアイランド現象の緩和対策として有効であるとの評価がなされている。

さらに、都市の高温化に起因する直接的な身体への危険である熱中症の予防についても都市緑化の効果が高いことが指摘されている。熱中症は、高い体感温度下での激しい活動により生じるが、体感温度は地表面被覆の状況、日照を遮る影の有無、風の状況等によることが知られており、その予防に関しては、街路空間やグラウンド等での緑化による緑陰提供効果、地表面温度低減効果等が期待される場所である。

このように、ヒートアイランド現象がもたらす厳しい都市環境への対策として、都市内できめ細かい緑地の保全・創出施策の実施を行うとともに、よりの確な対応のために、定量的な効果等を明らかにする調査研究の推進が必要である。

図 - 21 ヒートアイランド現象に係るデータ等

『100年間における各都市の年平均気温の変化』 出典:気象庁							
<b>東京</b>	<b>名古屋</b>	<b>札幌</b>	<b>京都</b>	<b>福岡</b>	<b>仙台</b>	<b>大都市平均</b>	<b>中小都市平均</b>
<b>+3.0</b>	<b>+2.6</b>	<b>+2.3</b>	<b>+2.5</b>	<b>+2.5</b>	<b>+2.3</b>	<b>+2.5</b>	<b>+1.0</b>

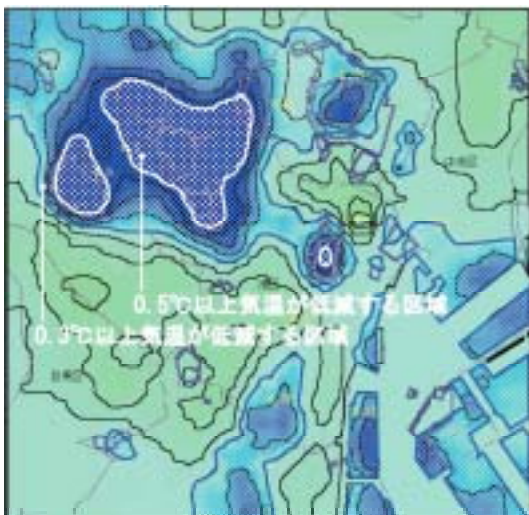


緑地には急激な気温の上昇を押さえる効果があるとされ、1994年9月20日14時の新宿における気温は33℃だが、樹林に囲まれた明治神宮では25℃を示す。

東京都区部における気温分布

(1994年9月20日14時)

出典:「緑の読本2001」(山田宏之「ヒートアイランド」)対策としての都市緑地」)



東京都心で緑地保全・緑化を総合的に講じた場合、日平均・日最高・日最低気温が平均で**0.3℃**低下する結果がでた。

出典:国土交通省シミュレーション調査結果

## ウ) 生物多様性確保への寄与

今日、特に都市部においては、まとまった自然的環境や水と緑の連続性が失われる中で、身近な生き物の減少が問題となり、生物生息域の確保の観点からも、残された緑の保全に対する関心が高まっている。

平成14年3月に決定された「新・生物多様性国家戦略」においては、保全の強化、自然再生、持続可能な利用の3つを柱とする政策が打ち出され、その具体的施策として都市における緑地の保全・創出が位置づけられた。

また、保全される既存の緑地に加え、建築物敷地・屋上緑化などにより新たに生み出される緑地空間においても、生物生息空間としての効果が現れることが国土交通省の屋上緑化の調査結果等から明らかになっている。

### 事例 - 1

平成12年に設置した合同庁舎3号館(千代田区霞ヶ関)屋上庭園では、これまでに鳥類7種類・昆虫類約120種類の利用・存在が確認された。外部より飛来したと考えられる種が多く、屋上緑化による効果と考えられる。



国土交通省(合同庁舎3号館)屋上庭園

さらに、緑地保全地区などのまとまった保全緑地、緑の拠点となる都市公園、街路樹などの道路・河川空間の緑、下水道処理施設や学校などの公共公益施設の緑、市街地における民有地の緑化空間などが効果的にネットワーク化されることは、生物多様性の確保の観点からも効果的である。

### 事例 - 2

河口部周辺の低水護岸沿いにヨシなどにより緑化植栽を施したところ、2年後には種数も増え、自然生態系が復元している。

高層ビル群に囲まれたビオトープとして良好な周辺環境の形成に寄与している。

(横浜ポートサイド:横浜市帷子川)



横浜ポートサイド(横浜市帷子川)

## エ) 循環型社会形成への貢献

今日、大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会から脱却し、生産から流通、消費、廃棄に至るまで、物質の効率的な利用やリサイクルを進め、資源の消費を抑制し、環境への負荷が少ない「循環型社会」を形成することが急務となっている。平成12年6月には、「循環型社会形成推進基本法」が制定され、廃棄物対策や各種リサイクルが総合的に推進されている。

都市の緑地に関連する取り組みとしては、まず、剪定枝・落ち葉・刈草などについて、廃棄物として処分せずに、チップ化・堆肥化・マルチング材使用などにより、公園緑地内でリサイクルし、有効活用を進めることが挙げられる。これについては、全国の国営公園をはじめ、多くの地方公共団体において様々に工夫された取り組みが進んでいるが、その一層の推進を図るためには、国営公園などによる現場での取り組みを活用した最新の技術とシステムの整備・情報提供を充実することが必要である。

また、緑地が循環型社会形成に直接的・間接的に貢献する側面として、廃棄物処分跡地における緑地整備、都市緑化による省エネルギー化や環境負荷の軽減等、さらには環境負荷の要素を持つ工場・事業所の積極的な緑化などによる地域の環境形成への貢献などがある。

これらは、緑の持つ効果に注目する企業と地域にとって、相互にメリットのある環境に配慮した事業活動、環境負荷の小さい地域形成を実現する鍵ともなる。緑の行政の側からも、緑地の果たす多様な機能や効果の計測・評価方法の充実に必要な技術や情報を積極的に提供し、新たな循環型社会のシステムづくりに貢献してゆくことが期待される。

## (2) 都市再生等への対応

### ア) 都市再生への貢献

将来的に予測される人口減少と都市成熟化の時代に向け、これまでの新規整備中心の都市政策から、既存ストックの利活用や再生を中心とした都市政策への転換の時を迎えている。また、各地の都市開発などにおいて、時代の変化を踏まえ、郊外部へ向けて拡大していく開発から中心市街地の活性化等都市の再生やコンパクトな都市づくりへの転換が多く見られる。

このような都市構造の再編の中で、これまで守られてきた都市の緑地を引き続き保全していくことはもとより、臨海部の遊休地などを、都市再生の観点から活用し、環境装置としての緑地として新たに創出していくことなども注目されるようになっている。

こうした観点から、緑地の保全・創出事業は、都市再生のリーディングプロジェクトとしての役割を与えられつつあり、兵庫県尼崎の森では都市

再生の基盤づくりとしての緑化の先駆的な取り組みが始められるなど、都市再生にかかる緑地の保全・創出策に対する期待は大きい。

平成13年に発足した都市再生本部が決定した都市再生プロジェクトにおいても、都市における緑地の保全・創出そのものが都市再生における重要な役割を持つプロジェクトが以下のように位置づけられている。

第1次決定（平成13年6月）

「東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備」

第3次決定（平成13年12月）

「密集市街地の緊急整備」

○東京、大阪における緑のオープンスペース機能を持つ連続した骨格軸の形成

「大都市における都市環境インフラの保全」

○まとまりのある自然環境の保全

○臨海部における緑の拠点の形成

○市街地における緑の領域の拡大

第4次決定（平成14年7月）

「地方中枢都市における先進的で個性ある都市づくり」

○緑美しい都市の実現～仙台～

○水の都の再生～広島～

第6次決定（平成15年11月）「琵琶湖・淀川流域圏の再生」

## イ) 自然再生への寄与

都市再生とともに、これまでの開発で損なわれてきた自然の再生についても、その必要性が強く求められてきた。

都市における緑地の保全・創出は、自然の再生に直接的に貢献できる取り組みであり、その効果は、都市内各地で取り組まれている多くのビオトープ（生物生息圏）づくりや、都市臨海部での自然海岸や干潟の再生などの緑地創出事業の成果においても認められるところである。

都市公園事業においては、従来から自然の再生・創出を推進してきたところであるが、平成15年1月の自然再生推進法の施行に先立ち、自然再生緑地整備事業のメニューを整備している。これにより、市民参加による都市の樹林地の創出や、生物多様性の確保に資する緑地の再生が行われている。



舞岡公園における里山づくり(横浜市)



谷津干潟における自然の再生・創出

(習志野市)

## ウ) 安全・安心な都市づくりへの対応

多数の尊い人命と財産が失われた阪神・淡路大震災などの災害の教訓を踏まえ、今日、地震に対する都市防災性能の向上、洪水、津波や土砂災害等の多様な災害に対する防災対策の強化、火災や爆発等の各種都市災害に対する対応等、安全で安心できる都市生活の確保が強く求められている。

都市の緑地は、地震時の避難地、火災の延焼防止、建物の倒壊防止、避難路の確保、防災活動の拠点、復旧や復興の拠点等の役割を果たすことが明らかになっている。また、緑地は、洪水調節、土砂流出の防止、津波に対する防備林、緩衝緑地帯としての機能も有している。

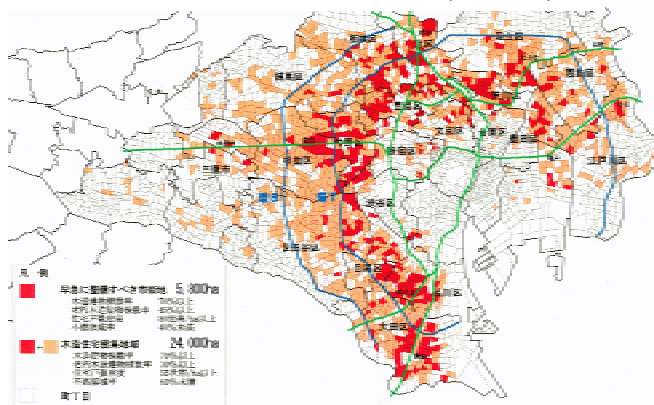
都市の緩衝地帯となる緑地保全地区、住宅地の安全確保に役立つ緑地協定、緑の基本計画に基づく緑化重点地区の整備等の既存施策の推進がここでも期待されるところである。

都市における緑地の保全・創出策は、安全で安心できる都市生活の確保の観点から今後ますます必要とされている。

### < 震災時における都市公園の果たす機能 >

震災・大火の危険性が高い密集市街地は、都心周辺部を中心に全国で約25,000ha存在する。このような地区では都市公園は震災時の避難地、延焼防止、復旧・復興の拠点としての機能を果たしている。

図 - 22 早急に整備すべき市街地(東京都)



### 事例 - 3

阪神・淡路大震災において、延焼を防止した他、避難地となった大国公園  
(兵庫県神戸市長田区)



出典：東京都「木造密集地域整備プログラム」

表 - 3 阪神・淡路大震災時において確認された樹木や樹林の防災効果

火災被害の軽減効果	発生した火災の遮断効果があり、焼け止まり線が形成された。また、庭木により類焼を防いだ効果も認められた。
建物等倒壊被害の軽減	家屋やブロック塀の倒壊を防ぎ、避難路や緊急交通路の確保に効果が認められた。
周辺建物からの落下物被害の軽減	壁面緑化等による瓦やモルタル等の落下防止、街路樹が緩衝帯となり避難路の確保に効果が認められた。
ランドマークの役割	周辺の木造建物が倒壊し、状況が一変した地域で、手がかりとなる目標の役割を果たした。

出典：防災公園技術ハンドブック

### (3) 豊かな地域づくりへの対応

#### ア) 美しい国土、良好な都市景観の形成

新しい時代に対応する国土づくり、個性と活力のある都市・地域の構築に向け、様々な取り組みが進められている今日である。

平成10年3月策定の第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のランドデザイン」においては、国土の将来像として「歴史と風土の特性に根ざした新しい文化と生活様式を持つ人々が住む美しい国土・庭園の島」「ゆとりと美しさに満ちた暮らしの実現」「自然の保全と回復」「美しさとアメニティーに満ちた地域づくり」などが示されている。

また、国土交通省は、平成15年7月に、魅力ある美しい国づくりのための基本的考え方と、それを実現するための国土交通省の施策をとりまとめた「美しい国づくり政策大綱」を発表した。その中には、景観や緑に関する法制度の充実、緑の骨格軸の形成等を図る緑の回廊構想の推進などが盛り込まれており、都市の緑の保全・創出施策は、これらの実現方策としての役割を担っている。

さらに、良好な都市景観の形成の観点から見ても、杜の都仙台のシンボル景観である定禅寺通り、青葉通り等は緑が織りなす街路景観であり、古都京都や鎌倉の代表的景観は市街地を取り囲む緑地景観であるというように、全国各地の良好な都市景観は、緑陰街路、大公園、市街地を囲む保全緑地等、保全・創出された緑によって構成されている場合が多い。

緑地保全地区についても、「優れた風致景観を保全」する観点から指定された緑地が全国28都市、161地区、約926haに及んでいる。

このように、美しい国土づくり、良好な都市景観の保全、形成に関して緑地の保全・創出施策は大きく貢献しており、今後ますます必要とされている。

#### イ) 歴史的・文化的環境の形成

我が国は、成熟化社会を迎え、ものの豊かさ、経済優先の時代から、心の豊かさ、生活優先の時代への移行が進んでおり、経済的な基盤の強化は当然のことながら、文化的側面においても、より一層の基盤の充実が求められている。

このような状況において、日本古来の伝統や歴史・文化に対する国民の関心も高まっており、歴史学上の新しい知見の発表や考古学上の発見が新聞やテレビ等で大きくとりあげられるようになっている。

公園緑地政策においては、従来から都市公園事業における歴史公園など名所旧跡・史跡の積極的な整備や、伝統的・文化的意義を有する地域の緑

地を緑地保全地区に指定するなど、歴史的・文化的の環境の保全・整備に大きな役割を果たしてきた。社会資本整備重点計画法に基づき平成15年10月に閣議決定された社会資本整備重点計画においても、地域の自然や歴史的・文化的資産を保全・活用した観光拠点の形成・交流拠点の整備が位置づけられるなど、公園も含めた緑地の保全・創出策の一層の推進が期待されている。

さらに、平成15年7月に観光立国関係閣僚会議によって決定された観光立国行動計画、平成13年5月に設置された都市再生本部の取り組みである全国都市再生、地域再生を実現する観点から、国を代表する歴史的資源である世界遺産等の保全・活用や、観光拠点の形成を図るという点でも、緑地保全地区、緑地協定、市民緑地等の緑地の保全・創出施策が貢献する役割は大きいと理解される。

従って、歴史的・文化的環境の形成を図るうえで、都市における緑地の保全・創出政策を展開していく必要性は高い。

#### (4) 参画社会への対応

今日、本格的な参画型社会の到来を迎え、市民にとっての活動の舞台、地域づくりの手段としての緑地の役割が非常に重要となってきた。

公園づくりのワークショップ、市民グループによる里山管理、NPO法人による市民緑地管理など、緑地を介在した市民参加活動は、気軽に参加しやすい、参加した成果がわかりやすい、魅力が多い(緑とふれあえる、自然の勉強ができる、互いに交流しやすい、いきがい・やりがい発見につながる等)など、参加者からの高い評価を受けることが多く、市民参加の推進に役立っている。

市民参加の公的な仕組みが整えられた平成10年の特定非営利活動促進法の制定以降、平成15年6月末までに全国で約11,900のNPO法人が設立されており、うち39%が「まちづくり活動」、29%が「環境の保全活動」を行うことを定款に記載している。このような実態からしても、多くの市民団体が、緑地の保全・創出・管理に関する活動に関与していると推察できる。

またNPO法人化していない市民活動団体や自治会、老人会、婦人会等の既成の組織も、緑地を舞台とする各種参加活動、たとえば公園を清掃管理する愛護会活動等を担っており、都市の緑地の保全・創出にかかる活動は、福祉や教育分野とともに市民参加の主たる活動領域となっている。

このような活動においては、活動の場や拠点が重要であり、都市の緑地はその重要な役割を果たすほか、市民緑地制度や緑地管理機構制度などの市民参加の仕組みも、コミュニティ再生の推進に寄与している。



### **【 3 . 今後の社会動向から見た必要性のまとめ】**

---

以上のように、緑地の動向や社会ニーズに対応した緑地の保全・創出等の必要性は依然として高く、今後一層高まる傾向にある。

また、これまでも増して、目的に対して高い効果を発揮する的確な施策展開が求められている。

なお、これを達成する取り組みを進めるうえでは、

全国の緑の状況など、現状や課題の把握とそれを踏まえた政策の目標設定、達成度分析に必要なデータの収集

地球温暖化対策やヒートアイランド現象緩和など、新たな課題に対応する緑地の機能や効果を把握・分析するために必要な研究や技術開発、あるいは最新の科学的知見の収集

などがこれまでも増して重要になっており、これらについて、現在の情報や知見では十分に対応しきれていないことが課題である。

そのため、今後の緑をとりまく社会的な諸課題に的確に対応するために、上記のようなデータ・技術等の整備・蓄積を重点的に進めていくことが必要である。

また、今後、緑地に求められる機能や効果の多様化を踏まえ、各地域における緑地の保全・創出・管理・活用の目的やニーズ、その取り組みのあり方は、一層多様化することが予想される。このため、市民・企業等の多様な主体も含めた取り組みが一層推進されるよう、各種の取組事例や制度の活用手法について、情報提供を図ることが必要である。

## 第5 評価のまとめと政策への反映の方向

---

第1から第4までのそれぞれの視点からの検証による評価のまとめと、それを踏まえた政策の反映への方向性は以下のとおりである。

### 【1. 評価のまとめ】

---

#### (1) 政策の導入（昭和48年）時における必要性

政策導入時、急激な都市化による緑地の著しい減少を食い止めるため、緑地保全地区、緑地協定（創設時は緑化協定）制度等を内容とする都市緑地保全法の制定が必要とされ、これらの制度創設により、特に緊急性・重要性の高い緑地の保全・創出が図られた。

#### (2) 政策導入後の施策展開の的確性

政策導入以降、今日に至るまで、社会背景の変化や緑に求められる要請に対応して新たな施策を展開してきた。

#### (3) 施策の有効性と成果

ア) 緑の総合的な政策展開の観点からは、緑の基本計画制度により、住民に最も身近な地方公共団体である市町村の課題や地域特性を踏まえた緑地の保全・創出についての総合的な計画策定が進み、それに基づく他部局との連携・合意形成、施策推進に対する市民の参加・協力が促進された。緑地の保全・創出等に関する総合的・計画的な取り組みは市町村に着実に浸透している。

イ) 緑地の保全の観点からは、緑地保全地区制度により、緊急性の高い大都市を中心に、約5千haの緑地が永続的に保全されているなど高い効果を発揮している。ただし、強い土地利用規制と行為の不許可に伴う土地の買入れを設けた緑地保全制度においては、里山・里地など土地所有者が一定の利用を行っている緑地や、市街地の中のごく小規模な緑地などの柔軟な保全にはなじまない場合もあり、地域の様々な事情に応じたより幅広い緑地の保全を可能とするためには、これらに対応する仕組みも別途必要であると考えられる。

ウ) 緑地の創出の観点からは、緑地協定制度により、全国において、土地所有者間の協定による主体的な緑化が推進されており、開発時の誘導を主体とした緑地の創出が図られている。また、緑化施設整備計画認定制度により、企業の主体的な取り組みとして、都市中心部における良好な緑地が創出されている。これらは都市における緑地の創出に大きく寄与しているが、あくまでも地権者等の自主的な取り組みの誘導施策であり、ヒートアイランド現象等に対応するための市街地全体の緑化を推進することはできないところに課題が残されている。

エ) 緑地の管理・活用の観点からは、市民緑地制度により、雑木林、屋敷林などの多様な民有緑地が適切に管理され、地域住民に親しまれている。また、緑地管理機構制度により、地方公共団体にかわって公益法人やNPO法人が緑地の買い取りや管理を行うことにより、民間団体や市民が緑地の保全や創出に主体的に取り組む仕組みも整備された。さらに、管理協定制度により、緑地保全地区の土地所有者の負担を減らすとともに緑地の保有コストを軽減する仕組みも創設された。ただし、これらが比較的新しい制度であることから、全国市町村の緑地担当者の制度の認知の割合は低い。

オ) 全体の施策体系として見ると、緑地の保全・創出・管理・活用の目的の実現に向けた計画・規制・誘導・事業の各種手段による多様な施策を展開している。これらは、総じて妥当な体系となっているが、上記イ)ウ)の視点も踏まえ、以下の点について、制度の充実等を行うことが必要である。

緑地の保全について、緑地保全地区や緑地協定になじまない多様な緑地の保全のニーズに対応した制度の整備

緑地の創出について、現行の誘導・自主的取り組みに加え、市街地など緑の増加が必要な地域の緑化を規制的手段で進める制度の検討

緑地の保全・創出等を総合的に計画する緑の基本計画を基軸としつつ、緑地保全・都市緑化と都市公園事業や公共・公益施設緑化など、多様な施策の総合的・効果的な展開を支援する横断的な仕組みの充実

#### (4) 今後の社会動向から見た必要性

今後、社会ニーズ等に対応した都市環境形成のためには、緑地の保全・創出の必要性は依然として高く、また、様々な課題への対応の観点から、今後も一層高まっている。

これらの課題に対応していくための前提として、全国の緑の状況など、現状や課題の把握とそれを踏まえた政策の目標設定、達成分析を行うためのデータの整備が必要とされている。

また、地球温暖化対策への貢献やヒートアイランド現象の緩和等の新たな分野の役割・課題に対応し、緑地の機能や効果を把握・分析し必要な対策を講じるうえで、現状の知見や技術では十分でない面があることが課題であり、今後、これらの課題に対応した研究や技術開発を進めることが必要である。

なお、今後、緑地に求められる機能や効果の多様化を踏まえ、各地域における緑地の保全・創出・管理・活用の目的やニーズ、その取り組みのあり方は、一層多様化することが予想される。市民・企業等の多様な主体も含めた取り組みが一層推進されるよう、各種の取組事例や制度の活用手法について、情報提供を図ることが必要である。

## 【 2 . 政策への反映の方向】

---

以上の評価を踏まえ、緑地の保全・創出に求められる社会的要請に対応するとともに、それぞれに異なる状況にある全国の都市で地域の実情に応じた施策展開を可能とするために、以下のような、より多様な実現手段を提供する施策体系の一層の充実が必要である。

### ( 1 ) 緑地の保全・創出制度の充実

#### ア) 緑地の保全制度の充実

良好な都市環境形成の観点から、里山など都市近郊の緑地や、市街地内に残る小規模な緑地などを効果的に保全するための制度の充実を検討する。

#### イ) 緑地の創出制度の充実

良好な都市環境形成の観点から、地域の緑地の確保を確実に進めるための方策として、地域の合意の下で民間建築物敷地を含めた地域内の緑化を一定の強制力を持って緑化を進めることのできる制度を創設する。

#### ウ) 緑地の保全・創出の総合的な仕組みの充実

都市における緑地の効率的・効果的確保を一層進める観点から、緑地保全・都市緑化・公園整備等を総合的に進める仕組みづくりや、関連する他の政策との連携、他事業との連携を推進する。

### ( 2 ) 緑地の保全・創出の推進基盤の整備

#### ア) 目標設定や達成度分析のためのデータ整備

全国の都市の緑の状況や施策の効果など、政策の目標設定や達成度分析に資するデータの整備を推進する。

#### イ) 新たな分野の課題に対応した研究や技術開発

我が国の地球温暖化対策への貢献やヒートアイランド現象の緩和等、緑の新たな役割・課題に対応した研究や技術開発に取り組む。

#### ウ) 多様な取り組みを支援する情報提供

地方公共団体・市民・企業等の多様な取り組みが一層推進されるよう、緑の保全・創出にかかる各種の取り組み事例や活用手法、最新の技術についての情報提供の充実を図る。

## ・おわりに

---

以上のとおり、本評価においては、都市における緑地の保全・創出について、その中心的な役割を果たす都市緑地保全法による施策展開を対象とした検証を実施した。

良好な都市環境の形成を図り、健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的とした都市の緑地の保全・創出政策は、昭和40年代後半における急激な都市化の進展とそれに伴う緑地の減少に対応した施策を講じ、その後も社会動向を踏まえた制度の創設・充実を図ってきたことが分析・評価された。

また、今日の社会的要請を踏まえた緑地の保全・創出等の役割や必要性は依然として高く、今後に向けて一層高まっていることが明らかになった。

さらに、今後、全国の都市における地域の実情に応じた施策展開を可能とするための施策体系の一層の充実と、目的の的確に対応する効果的な施策展開を支えるデータの整備や研究・技術開発が必要であることが示された。

本評価は、都市緑地保全法における我が国の約30年間の緑地保全・創出政策とそれに基づく全国の都市での施策展開、さらには背景にある様々な目的という広範な内容を対象としたものであり、その全ての要素を詳述することはできないものの、施策展開を総合的に評価したものとなっている。

本評価を通じ、都市における緑地の保全・創出のこれまでの取り組みと今後のあり方について国民各層で幅広く議論いただくことにより、我が国が目指すべき良好な都市環境の形成に向けて、様々な社会的要請と全国の地域の多様なニーズに応える政策の一層の充実につながることを期待する。