

今後の緑とオープンスペースの確保方策について

第一次及び第二次報告

平成 15 年 4 月

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会

都市計画部会 公園緑地小委員会

総合目次

委員・審議経過・報告の概要	概要 1 - 5
第一次報告	第一次報告 1 - 15
第二次報告	第二次報告 1 - 16

委員・審議経過・報告の概要

委員名簿.....	2
公園緑地小委員会における審議経過	3
報告の概要.....	4

委員名簿

社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会

都市計画部会 公園緑地小委員会

委員長	越澤 明	北海道大学大学院教授
委員長代理	平野 侃三	東京農業大学名誉教授
委員	小澤 紀美子	東京学芸大学教授
〃	寺尾 美子	東京大学教授
〃	西谷 剛	横浜国立大学大学院教授
臨時委員	進士 五十八	東京農業大学学長
〃	土屋 正忠	武蔵野市長
〃	中村 裕	全国農業会議所専務理事
〃	森 稔	森ビル株式会社代表取締役社長
専門委員	酒井 均	株式会社社会工学研究所 代表取締役研究顧問
〃	根本 敏則	一橋大学大学院教授
〃	ベッティ・ナラングナー 寺本	東アジア建築都市研究所建築家

公園緑地小委員会における審議経過

第1回 平成14年5月24日(金)

- ・委員会の議事運営について
- ・委員長互選、委員長代理の指名
- ・委員会の議事録の公開について
- ・「都市内の緑とオープンスペースの確保」について

第2回 平成14年6月21日(金)

- ・「都市内の緑とオープンスペースの確保」について

第3回 平成14年7月5日(金)

- ・「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」(公園緑地小委員会第一次報告(案)) について

第4回 平成14年11月15日(金)

- ・「引き続き検討すべき課題」 について

第5回 平成14年12月13日(金)

- ・「引き続き検討すべき課題」 について

第6回 平成15年2月3日(月)

- ・東京都、大阪市、鎌倉市、呉市からのヒアリング

第7回 平成15年3月24日(月)

- ・「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」(公園緑地小委員会第二次報告(案)) について

報告の概要

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会 公園緑地小委員会
第一次報告「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」

政策の重点分野

地球環境問題等への対応 都市再生への対応 豊かな地域づくりへの対応
参画社会への対応

総合的・計画的な政策運営

政策課題に対処するためには、既存の緑の保全、民有地・公共空間の緑化、都市公園等の整備を含めた都市の緑とオープンスペースを確保するための総合的な政策運営が必要。

国は緑地の保全や緑化、都市公園等の整備に関する施策などを総合的に進めるための緑とオープンスペースに関わる政策の方針を示すことが必要。

都道府県においては、広域的な視点に基づく緑地確保のための指針を示し、市町村の緑の基本計画の策定を支援するとともに、一つの市町村を超えるような緑とオープンスペースについてその確保を進めることが必要。

市町村においては、それぞれの区域における緑とオープンスペースの課題や広域的見地からの課題を踏まえ、緑の基本計画の策定を推進し、それに基づき緑とオープンスペースの確保を進めることが必要。

緑とオープンスペース確保のための目標・指標(略)

緑とオープンスペースの保全・創出

生物多様性の保全等の視点から重要な緑地を保全し、市街地の過半を占める民有地の緑化と河川、道路等公共公益施設の緑化を進め、これらと連携して、都市の緑とオープンスペースのネットワークを形成するよう都市公園の整備を着実に進めることが必要。

都市に残された貴重な緑の保全の重点

都市に残された緑は自然資源として極めて重要で、できるだけ保全を図ることが必要。その際、広域的な見地からの緑地の保全、緑地保全地区の指定の推進及び適正な管理、風致地区の活用、新たな緑地保全方策の検討等による開発の際の緑地の保全を図ること等が必要。

民有地と公共空間が共に取り組む緑化の推進

民有地の緑化を進めることが必要。その際、都市の緑のネットワークを形成するよう、民有地の緑化と公共公益施設の緑化とを一体的に進め、緑豊かで調和の取れた街並みの形成を図ることが重要。

緑とオープンスペースの中核となる都市公園の整備と管理

都市公園は緑とオープンスペースの中核となる施設として、引き続き着実に整備を進めていくことが必要。特に、都市の防災上必要な公園緑地、生物多様性の保全の枢要となる公園緑地、ヒートアイランド現象を緩和する都市構造の枢要となる公園緑地、地域の特色ある自然・歴史・文化的資産の活用を図る公園緑地等の整備が必要。また、その整備の際、地域の実態に即して、他の施設と公園との立体的活用、従来の配置計画標準に則らない柔軟な対応等が必要。

多様な主体による緑の保全・整備・管理

今後の市民参画社会においては、地域のコミュニティや NPO 団体とパートナーシップを形成し、また民間事業者との連携のもと、緑地保全、緑化、公園・緑地の整備・管理を進めていくことが必要。

地方公共団体は、地域の行政主体として、緑とオープンスペースの確保のためのビジョンを示し、その実現を図るとともに、市民と民間とのパートナーシップを進めていくための主体として機能することが必要。

国は、我が国の都市が抱える緑とオープンスペースの諸課題についての的確に把握し、これに対応した政策目標を示し、それらの早期かつ計画的な実現に必要な措置を講じるべき。

緑の技術開発・人材の育成活用

以上のような政策を進めていくために、総合的な見地からの技術開発が必要。

第二次報告「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」

(引き続き検討すべき課題について)

・第一次報告の概要(略)

・緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方

新たな社会資本整備重点計画においては、都市公園だけでなく都市における緑地の保全事業も対象として、都市における計画的な緑とオープンスペースの確保を通じて政策目標の達成に努めるべき。

計画期間においては、都市再生、地球環境問題、豊かな地域づくり、少子・高齢社会等の政策課題に重点を置き、緑地の保全、都市緑化の推進、都市公園の整備等様々な方策を進めることが必要。

政策の基本指標として、緑地保全地区等の地域制緑地を含んだ公園緑地全体の確保目標量等を総合的な指標とするとともに、個別の政策課題にそれぞれ対応した指標を目標として設定し、その達成を推進することが必要。

計画の効果的かつ効率的な実施のため、事業・政策間の連携による集中的な取組み、住民、NPO、民間企業等多様な主体による取組み、情報公開、技術開発、人材育成等の取組みが必要。

国土交通行政全体の「緑の政策大綱」の策定と実現が必要。

・総合的・計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方

第一次報告で提案した事項のうち、公園の計画標準の弾力化、公園施設・占用物件の弾力化、国営広域防災拠点の整備、防災公共施設の整備等の密集市街地対策についてすでに取組みに着手。引き続き以下の課題についての取組みが必要。

都市緑地保全法と都市公園法の統合

緑地保全・緑化と都市公園の整備を総合的・一体的に推進するため、都市緑地保全法と都市公園法の統合について検討する。

緑地保全・緑化関連制度

市街地内の緑を増加させるため建築物の敷地や屋上における緑化施設の附置を求める方策、届出勧告制により都市近郊の緑地を保全する方策、地区計画により緑地の保全・敷地の緑化を進める方策、古都以外の市町村における歴史的景観を保全する方策等について検討する。

都市公園関連制度

効率的な都市公園の整備を進めるため都市公園の区域を立体的に定める方策及び借地公園の活用を勧める方策、都市公園管理への住民参加を促進するため公園施設の設置管理規定の弾力化を進める方策、都市公園の住民の利用を確保するため監督処分等の手続の明確化を進める方策、都市公園を活用した歴史的建造物の保存の方策等について検討する。

・緑とオープンスペースを確保するための行財政支援のあり方

国として所要の事業費を確保するとともに、地方公共団体に対し必要な行財政支援を継続していくことが必要であるが、投資の重点化・効率化を進めるとともに、緑地保全、緑化等のソフト施策をあわせて進めていくことが必要。

緑の基本計画の策定の推進とその実現を進めるとともに、防災・国家的事業関連・自然再生等の政策目標を実現するための事業への重点化、明確な事業効果が発現するような事業への重点化、整備が遅れている市町村の事業への重点化、地方が主体的に取り組む事業への重点化等を進めることが必要。

効率的かつ効率的に事業を進めるため、立体公園等の活用、他事業との連携、民間への支援、PFI事業の活用、コスト縮減、事業評価の厳密な実施等に取り組むことが必要

今後の緑とオープンスペースの確保方策について

公園緑地小委員会 第一次報告

平成 14 年 7 月

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会

都市計画部会 公園緑地小委員会

はじめに

社会資本整備審議会においては、平成13年7月5日に国土交通大臣より、「国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか。」の諮問を受け、民間の都市活動を促す都市計画の仕組み、木造密集市街地解消のための方策について、都市計画分科会において審議を行い、平成14年2月7日に中間とりまとめを行い、引き続き、「21世紀型都市再生のビジョン」「次世代参加型まちづくりの方策」について検討を行うこととしている。

このうち「21世紀型都市再生のビジョン」の検討にあたっては、

- 第1章 便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備
- 第2章 都市内の緑とオープンスペースの確保
- 第3章 下水道等による都市の良好な水管理

の課題ごとに、都市計画部会のもとに小委員会を設け、専門的見地からの検討を行うこととした。

本第一次報告は、以上の経過から設けられた公園緑地小委員会において、「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」検討を行った結果を取りまとめたものである。本報告は、緑とオープンスペースの確保方策について、今後の重点分野と政策の基本的な方針を示したものであり、本報告の趣旨に従って、政策の具体化が図られることを期待するものである。

目次

はじめに	1
I 緑とオープンスペースに係る総合的・計画的な政策の推進	3
II 政策の重点分野	4
1 地球環境問題等への対応	4
2 都市再生への対応	4
3 豊かな地域づくりへの対応	5
4 参画社会への対応	5
III 総合的な政策運営による緑とオープンスペースの確保	6
1 総合的・計画的な政策運営	6
2 緑とオープンスペース確保のための目標・指標	8
IV 緑とオープンスペースの保全・創出	10
1 都市に残された貴重な緑の保全	10
2 民有地と公共空間が共に取り組む緑化の推進	11
3 緑とオープンスペースの中核となる都市公園の整備と管理	11
V 多様な主体による緑の保全・整備・管理	13
1 市民参画の仕組みづくり	13
2 民間事業者の参画の推進	13
3 地方公共団体の役割	13
4 国が果たすべき役割	14
5 緑の技術開発・人材の育成活用	14
VI 引き続き検討すべき事項	15

I 緑とオープンスペースに係る総合的・計画的な政策の推進

わが国の緑とオープンスペースに係る政策は、明治6年の公園開設に関する太政官布達によって始められ、市区改正条例による日比谷公園の開設を経て、旧都市計画法において公園が都市計画施設として、また風致地区制度が最初の緑地保全制度として設けられた。その後、関東大震災の震災復興、東京緑地計画の策定、戦災復興特別都市計画、戦災復興事業と公園緑地を巡る様々な政策が展開されてきたが、現在の公園緑地法制度が確立されたのは昭和31年の都市公園法制定以降である。

昭和31年に制定された都市公園法は、都市における緑とオープンスペースが不足している状況で、戦後の混乱期に公園の改廃が相次いだため、都市公園の定義、設置基準等を明確にし、公園の安定した管理を図るために制定され、それ以降、公園の適正な管理の根拠として、また公園の計画的な整備の指針として大きな役割を果たしてきた。さらに昭和47年に制定された都市公園等整備緊急措置法に基づき都市公園等整備五箇年計画が策定され、五箇年計画のスタートする昭和47年度当初約2万4千haであった都市公園面積は、平成13年度末見込みで9万8千haと整備が促進されてきた。

緑地保全については、鎌倉、京都における緑地の開発問題が契機となり、昭和41年に制定された古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法により、現状凍結的な厳しい緑地保全制度が創設されたのを最初に、同年の首都圏近郊緑地保全法、昭和42年の近畿圏の保全区域の整備に関する法律、昭和43年の都市計画法改正、昭和48年の都市緑地保全法、昭和49年の生産緑地法と、相次いで今日の緑地保全制度が創設された。これまでにいずれかの制度の指定を受けた面積は約20万haに上っている。

また、このような都市公園の整備と緑地の保全のための計画として、平成6年に都市緑地保全法の改正において「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（以下「緑の基本計画」という。）」が法制化され、現在の都市における緑とオープンスペースに関する基本計画として策定が進められている。以上のような過程を経て、都市における緑とオープンスペースの確保が図られてきたところであるが、依然として都市における緑とオープンスペースはかなり低い水準に留まっている。

21世紀を迎え、わが国は、少子高齢化が進む中、経済・社会の構造改革を進めることが大きな課題となっており、これまでの人口・経済ともに右肩上がりの成長を前提とした社会から地球規模の環境問題を視野に入れた持続的な発展が可能な社会への転換が求められている。都市政策においても、長時間通勤、緑とうるおいに欠ける市街地など国民生活に負担をかけている都市構造を改善し、環境と共生する21世紀にふさわしい都市へと再生を図る取り組みが求められている。このような政策の転換の中で、都市における緑とオープンスペースは将来に引き継ぐべき貴重な社会資本であり、その確保は以前にも増して重要性を高めているとの視点に立ち、都市公園制度や緑地保全制度などの緑とオープンスペース確保のための政策をより総合的かつ計画的に進めるために、以下の提言を取りまとめたものである。

II 政策の重点分野

今後の緑とオープンスペースに係る政策は以下の諸点に重点を置いていくことが必要である。

1 地球環境問題等への対応

地球温暖化の防止、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性保全など様々な面での環境問題に対応していく上で、都市における緑とオープンスペースに大きな役割が期待されている。

例えば、新たな緑化空間の創出、民有緑地の保全是、二酸化炭素の吸収源となる緑を確保することにより、地球温暖化の防止に寄与し、ヒートアイランド現象の緩和には、公共公益施設の緑化、屋上緑化等人工被覆の改善のための緑化、風の道をつくるための連続した緑地・水面の確保等が求められている。また、生物多様性保全には、野生生物の生息・生育地として重要な位置を占める里地里山の保全、自然の生態系と調和した公園緑地の整備、環境教育・環境学習の場の確保・創出等が求められている。

2 都市再生への対応

都市の外延的拡大は終焉を迎えており、今後はゆとりとうるおいに欠ける市街地、災害に脆弱な都市構造の改善等都市を再生していくことに重点を移すことが求められている。特に震災・大火の災害の危険性が高い密集市街地は全国で2万5千ha、東京、大阪圏でそれぞれ6千ha存在しており、都市の防災上このような市街地を改善することは緊急の課題となっている。一方、産業構造の転換や企業のリストラクチャーに伴い、スポーツ施設など福利厚生施設用地の業務用地や住宅用地への転用、臨海部を中心とする大規模な工場用地等の遊休地化などが進んでいる。こうした機会を積極的に捉え、既成市街地の中に緑とオープンスペースを政策的に確保すること、建築物の高層化とあわせ緑とオープンスペースを確保していくこと等により、市街地の防災性の確保及び居住環境の向上を図ることが求められている。

また、緑とオープンスペースは都市再生に重要な役割を果たす都市の環境インフラであるとの認識に立ち、大都市に残された貴重な財産であるまとまりのある自然環境について保全を図るとともに、高度経済成長の過程において大幅に消失した緑について、長期的な視点に立ち再生・創出を図ることが求められている。そのために、大都市圏の広域的な自然環境の点検を行い保全施策の強化を図るとともに、臨海部における緑の拠点の形成などの先導的プロジェクトを進めることが必要である。

3 豊かな地域づくりへの対応

緑を基調とした美しい自然環境からなる国土は、自然と人間の豊かなふれあいやゆとりに満ちた生活の基盤であり、これらを健全な状態で次の世代に引き継いでいくことが重要な課題となっている。

また、健康で心豊かな生活を実現するためには、花と緑に包まれた美しい環境の中で、健康の維持増進のための運動、スポーツ、文化活動やコミュニティ活動など様々な余暇活動が繰り広げられる場となる緑とオープンスペースの確保が不可欠である。また、こうした活動は日常的なものであるため、安全な利用環境が確保され、人々が安心して利用できるように管理されるものでなければならない。

地域の人々の毎日の生活の長い時間の積み重ねによって、まちや地域に対する誇りや愛着の気持ちが醸成され、その地域に固有な文化が形成される。こういった地域文化と密接に関連している自然資源、歴史資源、文化資源を緑とオープンスペースとともに地域で共有し、継承していくことが望ましい。

このように地域の資源、地域の文化と一体となる緑とオープンスペースは、地域の活性化、観光、地域間の交流・連携のための資源としての大きな役割を併せ持つことになる。

4 参画社会への対応

近年、自然環境の保全や花と緑にあふれる都市環境の創出などの分野で、地域住民やNPOの活動、民間企業の社会貢献活動等、多様な主体の参画による取り組みが積極的に展開されつつある。こうした多様な主体の参画と連携による協働の取り組みには、地域への誇りと愛着のある緑豊かなまちづくりを進めるための極めて重要な役割が期待される。緑とオープンスペースの保全、創出、管理のそれぞれの段階で、地域住民やNPO、民間企業等の参画による協働の取り組みを進めるための場づくり、仕組みづくりが必要である。あわせて、国と地方公共団体が積極的に情報の提供を進めることにより参画の機会を拡大していくことが求められている。

III 総合的な政策運営による緑とオープンスペースの確保

1 総合的・計画的な政策運営

以上のような政策課題に対処するためには、国、都道府県、市町村それぞれのレベルにおいて、既存の緑の保全、民有地・公共空間の緑化、都市公園等の整備を含めた都市の緑とオープンスペースを確保するための総合的な政策運営が必要となる。

国は緑地の保全や緑化、都市公園等の整備に関する施策などを総合的に進めるための緑とオープンスペースに関わる政策の方針を示すことが必要である。その中では、政策理念や将来的な目標、例えば道路や河川等による緑の連続性を確保することや風の道や日照確保のためのオープンスペースを都市構造として確保していくことなどの都市における緑とオープンスペースのネットワークを実現するための重要な視点を示すべきである。また、ハード施策のみならずソフト施策も対象とした仕組み、地方公共団体が地域特性を十分に配慮できるような仕組みを組み込むとともに、次のような地方公共団体の活動と連携を図ることが必要である。

都道府県においては、広域的な視点に基づく緑地確保のための指針を示し、市町村の緑の基本計画の策定を支援するとともに、一つの市町村を超えるような緑とオープンスペースについてその確保を進めることが必要である。

市町村においては、それぞれの区域における緑とオープンスペースの課題や広域的見地からの課題を踏まえ、緑の基本計画の策定を推進し、それに基づき緑とオープンスペースの確保を進めることが必要である。この緑の基本計画は、個々の都市における緑とオープンスペースの総合計画として、市街地だけでなく周辺の自然環境も含めて立案することが必要であり、またその策定にあたっては、市民、企業を含め多くの主体の参画によって推進することが必要である。

このような、緑とオープンスペースの確保のための総合的・計画的な政策運営を進めていくため、以下のような施策を講じていくことが必要である。

- 都市圏等の広域レベルの施策として、コンパクトな市街地とそれを取り巻くグリーンベルトというような広域的な都市の将来像を示すとともに、水と緑のネットワークの骨格となる緑地軸を示しその実現を図ること。
- 都市レベルの施策として、連続的な水と緑のネットワークづくりを進めるために、都市公園、道路、河川等様々な緑を創出する各種事業等を横断的・複合的に展開し、教育施策、福祉施策等の様々な施策との連携を進めることができるような事業手法を提示すること。
- 地区レベルでは、緑の基本計画において特に緑とオープンスペースの保全・創

出が必要とされる地区については、それに基づき様々な施策を重点的に実施できるようにすること。

- 広域レベルから都市、地区レベルまで生態系管理の手法を取り入れた緑地計画の策定の推進を図ること。また、それを支援するための研究開発を進めること。
- 多様な主体の参画による計画づくりなど先導的な緑の基本計画の策定が進むよう情報提供等の充実を図ること。

2 緑とオープンスペース確保のための目標・指標

(1) 緑とオープンスペース確保のための目標・指標

緑とオープンスペースに関する総合的政策運営には、国民が緑の豊かさを実感できるように、都市の緑の確保状況を総合的に表現できる指標が必要である。緑とオープンスペースに関わる国の政策方針においては、全国の都市が現況及び目標について相互に比較可能な指標を政策全般の基本指標とするとともに、各都市が重点的に取り組むべきと考えられる全国共通の政策課題に対応した目標についても設定することが必要である。

都市における緑とオープンスペースの量については、昭和51年7月の都市計画中央審議会答申にあるように、市街地における永続性のある緑地の割合を概ね30%以上とし、またその中核となる都市公園について一人当たり概ね20m²を確保目標としてきたところである。

今後、我が国の公園緑地行政を緑とオープンスペースの確保を目標とする政策へと重点化していく視点からは、引き続き、市街地における永続性のある緑地の割合を概ね30%以上確保することを望ましい都市像として示すべきであり、こうした都市像を各地方公共団体が緑の基本計画等において示し、その実現を公共公益施設の緑化等も含めた総合的な施策の展開により達成すべきである。

なお、都市において確保されている緑とオープンスペースの現状を示す指標としては、市街地面積に対し緑で覆われた面積率である「緑被率」を用いることが考えられるが、この対象には永続性と公開性が担保されていないものも含まれていることから、そのベースとなる概念を整理した上で、全国的に用いることができるようにする必要がある。

また、国においてこれまで主要な指標としてきた一人当たり公園面積については、都市公園に限らず、都市公園と同等の枢要な緑地を保全する緑地保全地区等の地域制緑地を含んだ指標とし、これらの組み合わせによる一人当たりの「公園緑地」面積を指標とするべきである。これにより、都市における枢要な緑地を計画的に確保する施策の進捗状況を示すとともに、全国の都市間でわかりやすく比較できるようにするべきである。なお、各都市の目標水準については、緑の基本計画において、地域の状況に応じて定められるものである。

さらに、国として示す政策方針においては、個別の政策の進捗達成をよりわかりやすく示すため、災害に強いまちづくり、生物の生息生育空間の確保等の重点的な政策分野に対応した目標・指標を用いることが必要である。

(2) 都市の状況に応じた緑とオープンスペースの確保目標

緑とオープンスペースに求められる役割や質は、都市の状況や住民の生活意識に応じて異なるものであることから、地方公共団体において定める緑の基本計画等においては、それぞれの地域特性に応じた目標を定めることがふさわしい。

都市ごとの目標においては、市民の緑とオープンスペースに対する様々なニーズにきめ細かく対応したわかりやすい指標として、例えば、生物多様性の指標、ヒートアイランド現象の緩和としての指標、地震災害に対する安全性の指標、運動の場となる公園の指標、防災をはじめとする様々な拠点機能の確保の指標などを用いることも可能である。また、ISO14000シリーズのように、様々なニーズに対応する基準・目標を都市単位、地区単位、緑地や公園単位に設定し、その達成を常にチェックしていくことにより、目標とする水準の維持向上を図ることも考えられる。その場合、緑とオープンスペースの確保及び管理運営によってもたらされる機能水準を加えた基準・目標とすることが望ましい。

これらの目標は、緑地保全地区等の地域制緑地の指定、都市公園の整備のみならず、地域の状況に応じて、都市公園以外の施設緑地の整備、条例等に基づく緑地保全制度の活用、道路や河川の緑化等様々な手法により達成していくものである。

IV 緑とオープンスペースの保全・創出

1 都市に残された貴重な緑の保全

都市に残された緑は自然資源として極めて重要なものであり、できるだけ保全を図ることが必要である。特に広域的なネットワークの一環として必要なもの、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性保全など環境対策として重要なものについては、優先的に保全を進めることが必要である。その際河川の緑、道路の緑等により連続して都市の緑のネットワークを形成し、風の道の形成、生物の生息・生育空間の連続性を確保する観点が必要である。

あわせて、歴史・文化資産と結びついた緑、鎮守の森等地域社会と密接に関連した緑、段丘崖線の緑や斜面地等の緑といった都市の良好な景観形成に大きな効果をもつ緑、農地や平地林等農業生産活動と結びつき自然とのふれあいなどの多様な効果を持つ緑、地区における貴重な財産である屋敷林や数百年の年輪を持つ樹木などの都市に残された貴重な緑について、開発に伴い失われることのないよう保全のための措置を講じていくことが必要である。

そのため、以下のような施策を講じることが必要である。

- 首都圏、近畿圏等大都市圏レベルでの広域的見地からの緑地の保全を進めること。特に住民の健全な心身の保持及び育成、公害若しくは災害の防止の効果が著しい緑地については、圏域全体にわたり計画的に保全策を講じること。
- 都市における重要な緑地の保全を図るため、緑地保全地区の指定の推進を図ること。そのために、土地所有者からの買い入れ要望のある土地の買い入れを適切に推進するとともに、土地所有者に代わり地方公共団体、緑地管理機構等が樹林地等の管理を行う管理協定制度を活用し樹林地の適正な管理を進めること。
- 都市の良好な風致を維持し、緑豊かで良好な住宅市街地の形成を誘導するため風致地区の活用を図ること。またあわせて地域の実情に応じたきめ細かな対応を図るため、地区ごとの風致保全方針の充実を図ること。
- 現在の緑地保全地区制度は、現状凍結的な規制を行う一方、買い入れを行うことにより緑地の現状維持を図る制度であり、都市における自然環境の保全に大きな役割を果たしてきた。しかし、現状凍結型の厳しい緑地保全制度に加えて、重点的に緑地を保全していくための行政的な対応が地域実態によっては求められることがあり、一定の行為について届出・勧告制による地区を創設するなど緑地保全制度の拡充を図ること。
- 風致地区内の宅地造成等について緑地率規制が導入されたが、さらに既存の樹林地を含む土地において開発が行われる場合に良好な緑地を永続的に保存するため、地域として一定の緑地率が確保されるような規制手法を導入することとし、例えば残される樹林地の保全を目的として地区計画制度を活用する

方策を検討すること。また、開発に伴う自然環境の改変が避けられない場合、その代償となるなど開発の影響を緩和するための緑地を確保すること。

- 市街地内に残存している小規模で身近な緑地の保全について、土地所有者と地方公共団体等が契約を締結し、周辺地域の利用に供する緑地として公開を図る市民緑地制度の活用を図ること。
- 生産緑地地区の保全を進めるとともに、農作業を通じて市民が身近な自然や土とふれあう農業体験の場を提供する市民農園の整備を進めるなど都市農業との適切な連携を図ること。

2 民有地と公共空間が共に取り組む緑化の推進

地球温暖化防止、ヒートアイランド現象の緩和のため、都市における緑の総量を拡大するとともに、うるおいのある都市景観を確保するため、市街地の過半を占める民有地の緑化を進めることが必要である。その際、都市の緑のネットワークを形成するよう、民有地の緑化と公共公益施設の緑化とを一体的に進め、緑豊かで調和の取れた街並みの形成を図ることが重要である。

そのため、以下のような施策を講じることが必要である。

- 地区にふさわしい土地利用を実現するため、地区計画制度における地区整備計画において、建築物等に関する垣やさくの構造に関する事項、樹林地、草地の保全に関する事項及び建築物の前面道路からの後退と緑化に関する事項、公開空地の確保とその緑化に関する事項等の緑化の推進に関する事項を定めることにより緑豊かな居住環境の形成を促進すること。
- 市街地の良好な環境を確保するため、土地所有者等の合意に基づく緑地協定の締結を一層促進すること。
- 建築物の屋上、空地その他の屋外での緑化施設の整備に関する計画を市町村が認定する緑化施設整備計画認定制度がより活用されるような措置を講じること。
- 都市の骨格を形成する緑について互いに連携しつつ系統的に整備するため、都市公園等に加えて、道路、河川等、急傾斜地、港湾緑地、下水道処理場、官公庁施設等の緑を積極的に創出するとともに有効な活用を図ること。

3 緑とオープンスペースの中核となる都市公園の整備と管理

都市公園は緑とオープンスペースの中核となる施設として、引き続き着実に整備を進めていくことが必要であるが、特に以下の観点からの都市公園の整備に重点を置くことが必要である。

保全によって確保された緑地、緑化によって創出された緑地と連携して、都市の緑とオープンスペースのネットワークを形成するよう都市公園の整備を着実に進めることが必要である。

都市の防災上必要なオープンスペースについては、都市公園として着実に確保し、安全な市街地の確保を図ることが必要である。

生物多様性の保全の枢要となる緑地、ヒートアイランド現象を緩和する都市構造の枢要となる緑地については都市公園として確保することが必要である。その際、自然生態系に配慮するなど当該公園の設置の目的を実現できるような整備を進めることが必要である。

市民の余暇活動、健康運動、環境教育の場等、様々な活動の場となるような公園づくりを進めることが必要である。その際、高齢者、障害者を含む全ての人々が快適に利用できるような計画内容とするとともに、次代を担う子供たちの感性や冒険心を育む魅力ある公園づくりを進めることが必要である。

地域の特色ある自然・歴史・文化的資産を都市公園として活用することをはじめ、地域の特性に応じた公園づくりを進めることが必要である。そのためには公園の計画・管理に地域住民の意見を反映させることも必要である。

安全で安心できる公園利用を進めるため、既存の都市公園ストックの質を高めるような管理を進めることが必要である。また、循環型社会の形成の観点から、緑のりサイクルの一層の推進等、環境負荷の低減に資する整備と管理を推進することが必要である。

整備に当たっては、都市の規模や市街地の性格など地域の実態に即して進めていくことが必要である。例えば大都市の都心部で効率的な土地利用を図る必要がある場合において他の施設と公園とを立体的に活用することや、周辺の土地利用が住宅系から商業系等へと転換した公園を中心市街地活性化のために再整備する場合において従来の配置計画標準に則らないことなど、柔軟に対応していくことが望まれる。

さらに、学校、福祉施設といった公的施設と連携するなど事業効果が相乗的に発現するような工夫が必要である。また、既存の公園ストックの再活用を積極的に進めることが必要である。

そのために、以下のような施策を進めることが必要である。

- 地域の実態に即した公園整備を進めるため、従来の都市公園の計画標準を弾力的に取り扱うことができるようにすること。また、公園と他の施設との立体利用を可能とするための措置を講じること。併せて、条例等を活用しつつ、建ぺい率の上限等を定める等の公園のオープンスペースとしての機能の保持に留意した上で、公園施設・占用物件等の弾力化を図るための措置を講じること。
- 既成市街地での土地利用転換に伴う遊休地、臨海部における遊休地等について緑とオープンスペースとしての活用を促進するため、借地による公園の確保を図るための措置を講じること。
- 公園管理の適正化を推進すること。またそのための手続きを整備すること。
- 公園管理に関する住民等の位置付けを明確にすること。

V 多様な主体による緑の保全・整備・管理

1 市民参画の仕組みづくり

今後の市民参画社会においては、地域のコミュニティや NPO 団体とパートナーシップを形成し、緑地保全、緑化、公園・緑地の整備・管理を進めていくことが必要である。

そのため、以下の施策を進めることが必要である。

- 民有緑地の保全・管理・緑化に市民等が参画できるような仕組みづくりを進めること。
- 市民等と公園管理者が協定を結ぶなどの制度を整備し、公園の整備・管理に、市民等が参画できるような仕組みづくりを進めること。
- また、その際、市民等の活動を支援するための情報提供、人材育成、基金造成等を行うこと。

2 民間事業者の参画の推進

市民等との連携だけでなく、企業と市民、行政のパートナーシップを形成するなど民間事業者との連携による緑地保全、緑化、公園の整備を進めることが必要である。また、PFI 事業を推進し、民間事業者の持つノウハウを公園の整備・管理に活用していくことも必要である。さらに、民間の提案によりまちづくりとあわせて公園の整備を進める場合など、民間事業者との連携による柔軟な手法で緑とオープンスペースの創出を図ることも必要である。

3 地方公共団体の役割

地方公共団体は、地域の行政主体として、緑とオープンスペースの確保のためのビジョンを示し、その実現を図るとともに、市民と民間とのパートナーシップを進めていくための主体として機能することが必要である。

都道府県においては、一の市町村を超える広域的な見地からの緑地の保全・創出のための指針の策定や市町村が連携して広域的な緑地計画を策定する際の支援を行うとともに、広域的な緑地保全、大規模な公園の整備を推進することが必要である。

市町村においては、緑の基本計画の策定を進め、その実現を図ることが必要で、特にその際、様々な主体の参画を求めるとともに、環境、農業、福祉、教育等関連する政策と連携し、総合的、一体的に緑とオープンスペースの確保を進めることが必要である。

4 国が果たすべき役割

国においては、都市の防災性の向上による国民の生命財産の安全の確保、都市のヒートアイランド対策、生物多様性の保全といった我が国の都市が抱える緑とオープンスペースの諸課題についての的確に把握し、その解決のための措置を講じることが求められる。このため、まず、緊急的な課題とこれに対応した政策目標を示す必要がある。さらに、それらの早期かつ計画的な実現に必要な措置を講じるべきであり、機動的な制度改正や運用指針の作成等による仕組みづくり、技術開発の促進と成果の普及活動等を行うとともに、緊急的な課題解決のための地方公共団体の取り組みに対して財政上、執行体制上の支援の重点化を行うべきである。また、広域的な防災拠点の形成、国民全体の歴史・文化資産の活用、大都市地域の広域的な見地から貴重な自然の保全・活用などについては、国が主導的な役割を果たしていくことが必要である。

5 緑の技術開発・人材の育成活用

以上のような政策を進めていくために、総合的な見地からの技術開発が必要である。また、このような技術について、積極的な情報提供を進めるとともに、先進的な事例の顕彰などによる技術の普及を図ること、国際的な情報交換等の交流を進めていくことが必要である。あわせて、技術を持った人材の育成・活用を図ることが必要である。

その場合の、技術開発の重点項目としては以下のものがある。

- 地球環境への負荷軽減のための地域空間計画技術
- ヒートアイランド現象の緩和に関する空間計画技術
- 生物多様性保全のための緑地環境のモニタリング・評価技術、生息・生育基盤に係る空間再生技術
- 公共施設の整備や大規模な開発行為等による自然喪失を緩和するための環境復元のための技術
- ビルの屋上をはじめ従来緑化が困難であった空間において緑を創出するための技術
- 建設副産物の活用、植物資源のリサイクル等、省資源・省エネルギーに資する技術
- 周辺環境と美しく調和するシビックデザイン技術
- 緑の有する多様な効用を科学的に示す効果測定技術

また、こうした技術のほか、市民参画を進めるため、ワークショップを用いた計画づくり等市民参画型計画づくりのための計画技術、環境教育等のノウハウの育成等、ソフトな分野の技術開発及び人材育成も重要な課題であり、あわせて推進する必要がある。

VI 引き続き検討すべき事項

本第一次報告においては、緑とオープンスペースの確保方策について、今後の重点分野と政策の基本的な方針を示したものであるが、今後、以下の事項について、引き続き検討が必要である。

緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方

総合的・計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方

緑とオープンスペースの確保を推進するための行財政支援のあり方

今後の緑とオープンスペースの確保方策について

公園緑地小委員会 第二次報告

平成15年3月

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会

都市計画部会 公園緑地小委員会

はじめに

社会資本整備審議会においては、平成13年7月5日に国土交通大臣より、「国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか。」の諮問を受け、民間の都市活動を促す都市計画の仕組み、木造密集市街地解消のための方策について、都市計画分科会において審議を行い、平成14年2月7日に中間とりまとめを行い、引き続き、「21世紀型都市再生のビジョン」、「次世代参加型まちづくりの方策」について検討を行うこととしている。

このうち「21世紀型都市再生のビジョン」の検討にあたっては、
便利で快適な都市交通の実現と良好な市街地の整備
都市内の緑とオープンスペースの確保
下水道等による都市の良好な水管理
の課題ごとに、都市計画部会のもとに小委員会を設け、専門的見地からの検討を行うこととした。

以上の経過から設けられた公園緑地小委員会においては、平成14年5月より7月までに3回の小委員会を開催し、第一次報告「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」を取りまとめた。この報告は、緑とオープンスペースの確保方策について、今後の重点分野と政策の基本的な方針を示したものであり、この報告の一部はすでに平成15年度予算案等へ反映されたところである。

その後、第一次報告において引き続き検討すべきとされた課題について、平成15年3月まで、地方公共団体からの意見聴取を含め4回の小委員会を開催し、これまで審議を続けてきた。

本第二次報告は、このような審議を経て、「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」、より具体的な報告として取りまとめたものである。第一次報告及び本報告の趣旨を踏まえ、政策の具体化が図られることを期待するものである。

目次

はじめに.....	1
I 第一次報告	3
II 緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方....	4
1 社会資本整備重点計画における緑とオープンスペースの位置付け	4
2 緑とオープンスペースの分野として計画期間において重点的に取り組むべき事項	5
(1) 政策課題	5
(2) 重点的に実施すべき施策	6
3 政策目標に対応した指標.....	7
(1) 政策の基本指標.....	8
(2) 重点的な政策分野に対応した指標	8
4 計画の効果的かつ効率的な実施に必要な事項.....	9
(1) 事業・政策間の連携による集中的な取り組みの推進	9
(2) 多様な主体による取り組みの推進	9
(3) 効果・効率的な事業の推進	9
(4) 総合的な見地からの技術開発・人材育成・国際交流の推進	9
5 国土交通省緑の政策大綱.....	10
III 総合的・計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方..	11
1 すでに取り組まれた事項.....	11
2 今後引き続き検討すべき事項.....	11
(1) 都市緑地保全法と都市公園法の統合	11
(2) 緑地保全・緑化関連制度	12
(3) 都市公園関連制度	13
IV 緑とオープンスペースの確保を推進するための行財政支援のあり方	
.....	14
1 基本的視点	14
2 行財政支援の改善方向	14
3 その他事業を支援するための措置.....	15
V まとめ.....	16

I 第一次報告

21世紀を迎え、わが国は、少子高齢化が進む中、経済・社会の構造改革を進めることが大きな課題となっており、これまでの人口・経済ともに右肩上がりの成長を前提とした社会から地球規模の環境問題を視野に入れた持続的な発展が可能な社会への転換が求められている。都市政策においても、長時間通勤、緑とうるおいに欠ける市街地など国民生活に負担をかけている都市構造を改善し、環境と共生する21世紀にふさわしい都市へと再生を図る取り組みが求められている。

このような政策の転換の中で、都市における緑とオープンスペースは将来に引き継ぐべき貴重な社会資本であり、その確保は以前にも増して重要性を高めているとの視点に立ち、都市公園制度や緑地保全制度などの緑とオープンスペース確保のための政策をより総合的かつ計画的に進めるために、第一次報告において提言を取りまとめた。

第一次報告では、まず、緑とオープンスペースに係る総合的・計画的な政策の推進が必要であるという視点の下、政策の重点分野として、地球環境問題等への対応、都市再生への対応、豊かな地域づくりへの対応、参画社会への対応を掲げ、その目標の達成のためには、既存の緑の保全、民有地・公共空間の緑化、都市公園等の整備を含めた総合的な政策運営による緑とオープンスペースの確保が必要であるとしている。

次に、緑とオープンスペース確保のための目標・指標として、引き続き市街地における持続性のある緑地の割合をおおむね30%以上確保することを望ましい都市像として示し、加えて、これまで主要な指標として掲げていた一人当たり公園面積については、地域制緑地を含んだ一人当たりの「公園緑地」面積を指標とすべきであり、あわせて国として示す重点的な政策分野に対応した目標・指標を用いることが必要であるとした。また、地方公共団体において定める緑の基本計画等においては、それぞれの地域特性に応じた目標を定めることがふさわしいとしている。

具体的な緑の確保方策としては、都市に残された貴重な緑の保全、民有地と公共空間がともに取り組む緑化の推進、緑とオープンスペースの中核となる都市公園の整備と管理についてそれぞれ施策を提案している。

さらに、多様な主体による緑の保全・整備・管理が必要であるとの視点から、市民参加の仕組みづくり、民間事業者の参画の推進、地方公共団体と国が果たすべき役割、緑の技術開発・人材の育成活用について、それぞれ具体的な施策を提案している。

第一次報告をまとめるにあたり、十分に審議を尽くせなかった事項については、引き続き検討すべき課題として、緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方、総合的・計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方、緑とオープンスペースの確保を推進するための行財政支援のあり方の三点を掲げたとところである。本第二次報告ではこれら三点の課題について、以下のとおり提言を行うものである。

II 緑とオープンスペースを確保するための中長期的な計画のあり方

国土交通省所管の社会資本整備については、これまで個別の事業毎に緊急措置法等に基づく五(七)箇年計画によって進められてきた。都市公園についても、昭和47年度を初年度とする第一次都市公園等整備五箇年計画が策定されたのをはじめとし、その後平成14年までの30年余りの期間、6次にわたる五(七)箇年計画を策定し、これに基づき都市公園等の計画的な整備を進めてきたところである。

しかしながら、社会資本の整備には長期的な見通しが必要であるとともに、効果的・効率的な事業執行には事業間の連携が不可欠であることから、社会資本整備の重点化・集中化、事業間の連携の強化を図るため、事業分野別の9本の計画を1本の計画に統合し、社会資本整備重点計画を策定することとなった。

この計画が対象とする社会資本整備事業は、道路、交通安全施設、鉄道、空港、港湾、航路標識、公園・緑地、下水道、河川、砂防、地すべり、急傾斜地、海岸であり、事業の効果を増大させるため一体として実施される事業やソフト施策を含むこととされている。また、その計画事項には、アウトカム(成果)目標に重点をおき、その達成のために実施すべき事業の概要を記述し、総事業費は内容としないこととされている。さらに、事業を効果的かつ効率的に実施するための措置として、地域住民等の理解と協力の確保、事業間連携の確保、コスト縮減等の社会資本整備の取り組み方針を明示することとされている。

このように社会資本整備に係る計画が一本化されることに伴い、緑とオープンスペースに関する国の計画については、その基本的な部分と連携施策に関しては社会資本整備重点計画に、各個別整備事業に係る目標と具体的施策については緑の政策大綱に盛り込んでいくことが必要である。

1 社会資本整備重点計画における緑とオープンスペースの位置付け

これからの社会資本の整備は、長期的な見通しを踏まえた、望ましい国土や都市像を実現するために行うことが必要である。社会資本整備重点計画における計画期間中の社会資本整備については、国際競争力と魅力ある都市の再生、個性と工夫に満ちた地域社会の実現、循環型社会の構築、地球環境問題への対応、少子・高齢社会への対応などの重点課題への対応を念頭において、生活空間の拡大・充実や交流促進等を通じた豊かな生活空間の実現、防災の高度化の推進と交通安全対策への強化、地球環境から身近な環境までの保全・創造、都市再生や地域連携等を通じた、民間が主導し、魅力と活力にあふれる経済社会の形成等の目標を実現するための施策を講じることとなる。この中で、緑とオープンスペースの確保についても、それぞれの目標を実現するための手段の一つとして計画されることとなる。

これまでの都市公園等整備五(七)箇年計画においては、都市公園等の整備のみを

計画対象としていたが、新たな社会資本整備重点計画においてはこれに加え、都市における緑地の保全事業を対象とすることとされたところである。これに伴い、都市公園だけでなく都市における緑とオープンスペースの計画的な確保を通じて、政策目標の達成に努めるべきである。

また、その際、国は大都市圏、地方ブロック等広域的な観点からの方針を示すことが必要である。

2 緑とオープンスペースの分野として計画期間において重点的に取り組むべき事項

社会資本整備重点計画における都市公園等の整備及び緑地の保全に関する事業については、都市公園等の整備、公共公益施設の緑化、緑地保全地区の指定等民有緑地の保全・緑化施策を総合的・計画的に実施することにより、緑豊かで快適な都市空間の実現を図ることが必要で、特に以下の点に重点をおいて取り組むべきである。

(1) 政策課題

都市再生への対応

ゆとりとうるおいに欠ける市街地に水と緑の空間を取り戻し、災害に脆弱な都市構造の改善を図る等、都市の再生を進めていくことが必要である。特にその中では、災害時における広域・一次避難地、救援・復旧活動拠点、延焼防止の機能を有する都市公園の整備により、国民の生命財産の安全の確保、災害に強い都市構造の実現に資することが必要である。

地球環境問題等への対応

都市公園の整備、公共公益施設の緑化等を推進することにより、二酸化炭素の吸収・固定による地球温暖化対策、ヒートアイランド現象の緩和に資するとともに、生物の生息生育空間となる貴重な緑地の保全と樹林地等の自然環境の創出・再生により、生物多様性の保全に資する、また環境教育・学習の場として活用することが必要である。

豊かな地域づくり

地域の自然や歴史性・文化性を重視し豊かで美しい地域づくりを進めることが必要であり、水と緑の景観が美しい都市づくりを進めるべきである。また、あわせて、歴史的・自然的・文化的資産を活用した都市公園の整備により観光振興を図るなど、地域活性化に資することが必要である。

少子・高齢社会への対応

高齢者から子供までの日常的な健康運動の場、子供たちの健全な発育の場となる都市公園の整備を身近な場所において進めるとともに、都市公園のバリアフリー化を一層進めるべきである。

(2) 重点的に実施すべき施策

緑地の保全に関する重点施策

都市に残された緑は自然資源として極めて重要であり、特に広域的な緑のネットワークの一環として重要な緑、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性保全など環境対策として重要な緑、都市の防災上重要な緑について優先的に保全していくことが必要である。また、風の道の形成や生物の生息・生育空間の連続性の確保、歴史・文化資産や鎮守の森等地域社会と密接に関連した緑、段丘崖線の緑や斜面地の緑、ランドマークとなる緑など都市の良好な景観形成に効果の高い緑、農地や平地林等農業生産活動と結びつき自然とのふれあいなどの多様な効果をもつ緑、屋敷林や巨木など地域のアイデンティティとなる緑の保全に留意することが必要である。

このため、首都圏等の大都市圏では、連坦する市街地に残された貴重な自然資源の点検・評価に基づき近郊緑地保全区域の拡大、都市域に残された農地の保全等の検討を行い、適切な保全政策の実現を図っていくことが必要である。あわせて、古都における歴史的風土を形成する緑地の適切な保存、緑地保全地区の指定の推進、緑地の買入れの適切な対応及び樹林地の適切な管理、風致地区の活用及び風致保全部の方針の充実、生産緑地地区の保全・活用および市民農園の整備の推進を進めることが必要である。

都市緑化の推進に関する重点施策

緑の総量を拡大し、うるおいのある都市景観を確保するとともに、ヒートアイランド現象の緩和など都市の環境負荷の軽減を図るため、民有地の緑化の推進を進めることが必要である。このため、建築物の屋上や壁面を含む民間建築敷地内の緑化、緑地協定の締結、緑化施設整備計画認定制度の活用、土地所有者と地方公共団体等が契約を締結し、周辺地域住民の利用に供する緑地として公開する市民緑地制度の活用等の方策を積極的に進めることが必要である。

また、都市の再開発等において、民間事業者との連携などにより建築物の高層化に伴い確保される公開空地の緑化を進めるとともに、柔軟な手法による未整備の都市計画公園の整備を含め、緑とオープンスペースの創出を図ることが必要である。

あわせて、公共公益施設の緑化の推進を進め、道路、河川、急傾斜地、港湾緑地、下水道処理場、官公庁施設等において緑の積極的な創出を図るべきである。

都市公園整備の推進に関する重点施策

都市の緑とオープンスペースのネットワークを形成し、都市再生への対応、地球環境問題等への対応、豊かな地域づくり、少子・高齢化社会への対応を進めるために、以下のポイントに重点を置いて都市公園の整備を進めることが必要である。また、その際、水循環や自然生態系への配慮、緑地による気温の安定化等環境負荷の低減に資する整備・管理を行うとともに、わが国の都市を文化と歴史を継承しつつ、豊かで快適な、

国際的に見て活力に満ちあふれた都市とする観点から、都市公園の整備を図るべきである。

都市の防災性の向上の観点からは、都市の防災上必要となる防災公園の整備を進めることが必要である。特に、密集市街地において防災環境軸を形成する防災公園の整備の促進と、周辺市街地の不燃化等との一体的整備による防災機能の強化を進めるとともに、避難スペースの確保だけでなく耐震性貯水槽などの防災施設の整備を進めることが必要である。また、大都市圏臨海部における基幹的広域防災拠点となる都市公園の整備を進めるべきである。

環境の観点からは、生物多様性の保全の枢要となる緑地、ヒートアイランド現象を緩和する都市構造の形成、風の道の形成、生物の生息・生育空間の連続性の確保、歴史的・文化的資産と結びついた緑、鎮守の森等地域社会と密接に関連した緑、段丘崖線の緑や斜面地の緑など都市の良好な景観形成に効果の高い緑地、都市環境の中核を担う緑地を確保する都市公園の整備を進めることが必要である。また、これまで失われた自然の再生を図る公園事業を進めていくことが必要である。

豊かな地域づくりの観点からは、市民の余暇活動、スポーツ、健康運動、環境教育、地域住民の社会参加等の様々な活動の場となり、高齢者、障害者を含む全ての人に快適に利用されるとともに、子供たちの心身の健全な発育を促し感性や冒険心を育む魅力ある都市公園、地域の特色ある歴史的・自然的・文化的資産を活用した都市公園、都市のランドマークとなる都市公園等の整備を推進していくことが必要である。

地域経済・社会の活性化を図るため、民間投資を促進するような都市公園の整備、文化財や遺跡等を保全・公開すること等により国内外からの集客の見込める都市公園、観光地において観光資源と連携して拠点となるような都市公園やエコ・ツーリズムの拠点となるような都市公園の整備を進めることが必要である。

また、既存の都市公園ストックの質を高め、安全で安心できる公園利用を進めるとともに、公園空間を都市の賑わいに生かしていくような積極的な都市公園の運営・管理を進めていくことが必要である。

国は、広域的な防災拠点の形成、国民全体の歴史的・自然的・文化的資産の活用、大都市地域の広域的な見地からの貴重な自然の保全・活用などについて、主導的な役割を担うことが必要であり、その枢要となる国営公園の整備について、国営公園整備プログラムを策定し、それに基づき事業を適正に推進すべきである。

3 政策目標に対応した指標

緑とオープンスペースの確保による成果を国民にわかりやすく示すためには、都市公園等の整備量だけに着目するのではなく、緑とオープンスペースの有する効果に着目した指標を用いることが必要であり、防災、環境、地域の活性化等に対応する指標を設定することにより、政策目標に対応した緑とオープンスペースの確保のための事業

への重点化を進めるべきである。その際、他の事業との連携により水と緑のネットワークが構築された都市の実現を図ることができるような総合的な指標を基本指標として設定することが重要である。

(1) 政策の基本指標

国営公園及び国庫補助事業による都市公園だけでなく、地方単独事業や緑地保全地区の指定など都市計画制度等による緑地の確保も含め、総合的な公園緑地の確保を政策の基本目標としていくことが必要である。

このため、政策の基本指標として、緑地保全地区等の地域制緑地を含んだ公園緑地全体の確保目標量あるいは一人あたりの公園緑地面積指標に、河川、港湾等国土交通省所管事業による緑地や民間の再開発等により敷地内に確保された緑地で持続性の担保されるもの等についても含め、水と緑のネットワークの構築に対応した総合的な指標を設定し、その達成を図るべきである。

(2) 重点的な政策分野に対応した指標

都市の防災性の向上

大震火災の発生による甚大な被害が想定される地域における広域避難地の確保率や、避難・防災活動の拠点となる防災施設を備えた防災公園が整備された大都市の割合等を指標に設定し、防災公園の重点整備を図るなどにより、その達成を推進すべきである。

環境問題への対応

樹林地等自然環境の保全と創出、環境学習の場の整備等により市民と自然とのふれあいの場となる公園緑地の確保量を指標に設定し、自然再生緑地整備事業、緑地保全地区の指定等により、その達成を推進すべきである。

地域の活性化

歴史的・自然的・文化的資産を活用した観光振興の拠点等地域の活性化の拠点となる公園緑地の確保量を指標に設定し、国営公園、観光振興の拠点となる都市公園の整備等により、この達成を推進すべきである。また、国営公園の利用者数を指標に設定し、整備だけでなく管理運営の充実を図ることにより、その達成を推進すべきである。

少子・高齢社会への対応

歩いていける範囲の公園の整備率を指標に設定し、整備の遅れている市町村における近隣・地区公園の重点整備等により、その達成を推進すべきである。また、一定水準のバリアフリー化が達成されている都市公園の割合を指標に設定し、都市公園整備にあたっての基本的な視点とすることにより、その達成を推進すべきである。

4 計画の効果的かつ効率的な実施に必要な事項

(1) 事業・政策間の連携による集中的な取り組みの推進

緑豊かな道路空間と連続する緑地の一体的確保、河川事業、下水道事業との連携による水と緑のネットワークの形成、砂防事業等との連携によるグリーンベルトの形成等、他事業との連携による緑の確保を進めるとともに、文化財、教育、福祉、農林業等の他の政策との連携を進めることが必要である。また、このような連携施策により緑の効果を最大限に発揮するため、複数の施策を集中的に実施する地区の設定など、取り組みの充実を行っていくことが必要である。

(2) 多様な主体による取り組みの推進

地域住民、NPO、民間企業の参画による協働の取り組みを推進するため、参加の機会を拡大するための情報提供を進めるとともに、公園管理や民有緑地の保全・管理に市民・民間企業等が参加できるような仕組みづくりを進めていくべきである。また、PFI事業を推進し、民間事業者の持つノウハウを都市公園の整備・管理に活用していくことが必要である。

(3) 効果・効率的な事業の推進

国民にわかりやすい事業を進めていくには情報公開を徹底していくことが必要であり、そのためには国営公園整備プログラム、防災公園整備プログラム等により事業の見通しを明らかにすること、事業評価システムを厳格に実施すること等が必要である。また、国と地方の役割分担を明確にし、地方公共団体の自由な取り組みへの支援を図ることが必要である。

あわせて、事業に関するコスト縮減を進めるとともに、補助金の重点化、他事業との連携の推進、借地等都市公園確保の手段の多様化、既存の公園ストックの有効活用等を進めることが必要である。

(4) 総合的な見地からの技術開発・人材育成・国際交流の推進

緑とオープンスペースに関する技術開発を進めるため、公園・緑化技術五箇年計画の新たな策定とそれに基づく計画的な技術開発の推進を進めるとともに、技術開発の積極的な情報提供の推進、技術を持った人材の育成・活用を進めるべきである。その際、ハードだけではなく、良好な都市環境形成のコーディネイト、市民参画、環境教育等のソフトについても、技術開発及び人材育成を進めるべきである。また、わが国の庭園や公園が育ててきた緑の文化を継承していくため、国内での普及啓発活動を進めるとともに、海外に向けても国際博覧会への参加をはじめとする国際的な交流を進めるべきである。

5 国土交通省緑の政策大綱

国土交通省所管の社会資本整備については社会資本整備重点計画に基づき進められることとなったが、それを実現するためにはより具体的な施策の目標と推進に関する計画が必要である。

これまで、平成6年7月に建設省として「緑の政策大綱」を取りまとめ、道路、河川、海岸、住宅、営繕等の建設省所管行政について、緑の確保に関する所管施策の方向と目標を明確にし、総合的な実施が図られてきたところであるが、今後、国土交通行政全般についても、同様の緑の確保に関する施策の方向と目標を明らかにした新たな「国土交通省緑の政策大綱」を策定し、それを実現していくことが必要である。

緑の政策大綱においては、国土交通行政として目指すべき緑の将来像を示した上で、所管事業の連携・一体的実施による緑と水の骨格軸の形成、既存緑地の保全と多様な緑化による水と緑のネットワークの形成、緑の基本計画の策定及びその実現のための所管施策の総合的・重点的な実施、支援に関する方策を取りまとめることが必要である。

その中での具体的な施策として、都市公園、道路、河川等の水辺空間、下水道施設、港湾、空港、住宅、官公庁施設等の公共公益施設等における緑の創出と活用、市街地開発事業等と一体となった緑の創出と活用、民有地の緑の創出と活用を進めるほか、残存する緑の保全と失われた自然の再生のための施策、文化財、教育、福祉、農林業等他の施策との連携に留意した施策を重点的に進めることが必要である。

あわせて、緑に関する技術開発及び国際交流のための取り組み施策を明らかにするとともに、国民への緑に関する普及啓発、情報発信を進めるための施策を明らかにすることが必要である。

III 総合的・計画的な政策運営を推進するため必要な法制度のあり方

1 すでに取り組みられた事項

第一次報告において、提案した事項のうちの数点については、すでに取り組みが進んでいるところである。

第一に、地域の実態に即した都市公園整備を進めるため、従来の計画標準を弾力的に取り扱うことができるようにすることという提案については、都市公園法施行令における街区公園、近隣公園、地区公園の誘致距離の標準を廃止する改正を行った。

第二に、条例等を活用しつつ、建ぺい率の上限等を定める等の公園のオープンスペースとしての機能の保持に留意した上で公園施設・占用物件等の弾力化を図るための措置を講じることという点については、地方公共団体が条例で、都市公園を指定して、休養施設、遊戯施設、運動施設及び教養施設に該当する施設を当該都市公園に設置できることとし、遊戯施設を除きこのような施設においても都市公園法施行令第5条第1項の許容建築面積の特例の対象とする改正を行った。

第三に、大地震の発生により大規模かつ広域的な災害の発生が見込まれる大都市圏において、広域的な災害対策活動の拠点となる広域防災拠点を国営公園事業として整備すること、及び全ての都市公園に災害応急対策施設を設けることができること等の防災対策に係る改正を行った。

第四に、老朽木造住宅が密集していること等により、大火の危険性が高い密集市街地について、道路、公園を中心とした連続的な骨格軸となる防災環境軸の整備を進めることにより延焼防止機能や避難機能の向上を図るため、道路、公園等の防災上重要な公共施設(防災公共施設)及びその周辺の建築物の不燃化に関する計画を明示するとともに、防災公共施設の計画から事業着手までのプログラムを明らかにするため、施行予定者及び事業着手予定時期を定めること等を内容とする「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等の一部を改正する法律案」を国会に提出している。

2 今後引き続き検討すべき事項

今後引き続き、以下の法制度については具体的な検討を進めることが必要である。

(1) 都市緑地保全法と都市公園法の統合

都市公園、公共空間の緑、民有の樹林地・農地等、都市における緑とオープンスペースを総合的に確保する観点から、緑地保全・緑化と都市公園の整備について、総合的・一体的に推進するための施策のあり方について検討する。その際、公園緑地を確保するための計画の作成について国、都道府県、市町村の任務の明確化を図るとも

に、都市公園を含めた緑の基本計画が地方公共団体の総合的な計画となるよう検討を行うべきである。その結果を踏まえ、都市緑地保全法と都市公園法の統合について検討するべきである。

(2) 緑地保全・緑化関連制度

現行制度では、現に存する緑地の保全や建築物の敷地内の空地の確保を義務付ける規制はあるが、市街地内の緑を増加させるための緑化に関する規制はない。都市再開発事業、都市再生事業等の都市環境の改善を図る事業制度や居住環境の良好な住宅地を念頭に置きつつ、建ぺい率制限、壁面の位置の制限や総合設計制度等により建築物の敷地内に確保されるべき空地の量を上限として、建築物の敷地内や屋上に緑化施設の附置を求める方策に関し、講ずべき規制や誘導手法のあり方について助成手段の拡充に配慮しつつ、検討する。また、人工地盤上又は建築物の屋上に整備された緑化施設について、都市内の貴重な緑としての住民の利用を促進するため、市民緑地の対象に追加することを検討する。

現行制度の首都圏・近畿圏の広域的な観点からの緑地の確保に加えて、首都圏・近畿圏以外の都市の緑地を保全するため、都市における生活環境の確保等の観点から、建築物の建築、宅地の造成等に関して届出勧告制を定める枠組みについて検討するとともに、管理協定制度的対象区域を拡大することについて検討する。

地区計画制度では、届出勧告制とさらに必要な場合には地方公共団体の条例による制限を行うことにより、計画内容を担保している。現行制度では、条例による制限は建築基準法に規定され、建築物の敷地、構造、設備又は用途に関する事項に限って条例による制限を定めることができることとされているが、緑地を保全しつつ住宅市街地等における良好な環境を維持するため、地区計画制度において、建築物の敷地内の緑地を含め、市街地内に残る緑地等を対象として木竹の伐採の制限等を新たに条例により定めることを検討するとともに、緑化の推進等が特に必要な区域について、建築物の敷地内の緑化を地区計画制度の中で位置付けることについて検討する。

古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法においては、わが国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する市町村を法律及び政令で指定し、歴史的風土の保存のための行為の制限等を行っている。一方、現在法律及び政令で指定されている古都以外の市町村においても、近年、地域における歴史的景観の保全と再生を通じて地域の活性化を目指す動きが見られる。このような点を踏まえ、歴史的な意義を有する建造物、遺跡等が緑地や周辺環境と一体となって形成されている歴史的景観を保全する方策について、地区計画制度の活用・拡充の方策を含めて検討する。

(3) 都市公園関連制度

都市公園は、都市を緑化して都市環境の向上を図るとともに、空地を確保して避難・防火等の災害の防止に資することを目的として設置される都市の貴重なオープンスペースであり、都市公園を適切に維持保存する観点から、都市公園法では、公園施設、占用物件、公園施設の建ぺい率、都市公園の廃止等について様々な制限を加えている。都市公園が都市の貴重なオープンスペースとして維持保存されることはきわめて重要であり、この機能が地域のコミュニティの中核となる施設として地域住民の活動の場となり、また、芸術活動や実践的教育活動などの様々な国民のニーズに応え、さらに、地域の誇りとなる歴史的・文化的環境の保全の中核的な役割を果たすとともに、良好な都市景観の形成に寄与することも強く求められている。このような状況を踏まえ、次の事項について検討することが必要である。

都市における緑とオープンスペースをより多く確保するとともに、効率的な都市公園の整備を進めるため、都市公園の区域について、その上空をオープンスペースとすることを確保しつつ立体的に定めることについて、都市計画の対応も含めて検討する。

企業の保有する遊休地等について借地公園としての整備・活用を促進するとともに、都市公園と他の公共公益施設との連携を強化するため、そのあり方について検討する。

都市公園の管理への住民参加をさらに促進するため、地域住民等が公園施設を自主的に管理・運営する枠組みについて検討する。さらに、現行法では、公園施設の設置管理の許可を公園管理者が自ら設け又は管理することが不相当又は困難な場合に限定しているが、都市公園の機能を増進し、利用を促進するためその弾力化を図ることについて検討する。

違法占用物件に適切に対応して都市公園の住民の利用を確保するため、監督処分及び義務履行確保の手段について、手続及び要件の明確化等について検討する。

現行の都市公園法及び都市公園法施行令では、歴史上価値の高い建造物は教養施設として位置付けられ、その建築面積は、都市公園の敷地面積の10%を上限として、法律で定める2%の制限を超えることができるものとされている。近年、歴史的建造物とその周辺の環境を保存する動きが各地で見られることを踏まえ、条例に基づいて保存のための措置が講じられている歴史的建造物が周辺の土地と一体となって良好な環境を形成している場合等について、保存すべき建造物の公共性に配慮しつつ、その持続性の確保の観点から都市公園を活用してその保存を図る方策について検討する。

IV 緑とオープンスペースの確保を推進するための行財政支援のあり方

1 基本的視点

緑とオープンスペースの確保を推進していくためには、緑地保全、都市緑化、都市公園整備等について国として所要の事業費を確保するとともに、地方公共団体に対し必要な行財政支援を継続していくことが必要である。

一方、わが国の経済状況等に鑑み、経済の活性化や限りある資源を有効活用する視点から、投資の重点化・効率化を進めていくことにより、一層の事業効果の早期発現を図ることが必要である。

そのためには、単に用地取得を行い都市公園を整備するというハードな方策だけでなく、都市計画による保全、民間の緑化の誘導による確保等、ソフト施策をあわせて進めていくことが緑とオープンスペースの確保のためにより有効であり、今後この分野への取り組みを積極的に進めていくべきである。

2 行財政支援の改善方向

地方公共団体による地域の実情に応じた自主的な取り組みを進めていくことが重要で、その基礎計画となる緑の基本計画の策定を推進するとともにその実現を図っていくことが必要である。

その上で、事業の重点化を進めるため、国庫補助事業について次のような改善を図るべきである。

都市の防災性を高めるための防災公園、国家的イベントの会場となるような国家的事業関連の公園、自然再生事業、わが国固有の優れた歴史的・自然的・文化的資源を活用し観光振興の拠点となる都市公園、緑の基本計画に定められた総合的に緑化を進めるべき緑化重点地区における都市公園の整備など、政策目標を実現するための事業に重点化を図るべきである。その中では、新たに設けられる独立行政法人都市再生機構が行う防災公園街区整備等の事業等への支援を行うことにより都市再生を推進することが必要である。

事業の実施においては、明確な事業効果が発現するよう時間管理概念を徹底していくことが必要で、そのために当面五箇年間の事業計画が明示され、期間内の用地取得、一部エリアの供用、防災機能の確保等が可能となる等、一定の事業効果が見込める事業に対して補助事業を重点化するべきである。

また、これまで個々の地方公共団体の公園整備水準の向上に役割を果たしてきた通常の補助事業についても、事業効果の効率的発現のため、一定の整備状況に達した市町村から整備の遅れている市町村への補助事業の重点化を図るべきである。

さらに、今後の社会資本整備重点計画の対象に、緑地の保全に関する事業が対象とされたことに伴い、古都保存事業における施設整備及び近郊緑地保全事業における土地の買い入れ・損失補償について、補助率規定の整備を行うことが必要である。

このような補助事業の重点化とあわせ、地方公共団体が主体的に取り組む事業についての地方財源措置の充実、及び地方が主体的に取り組む地方単独事業と一体となって行う国庫補助事業への重点化を図ることが必要である。

3 その他事業を支援するための措置

効率的かつ効果的に事業を進めていくために、以下の点に取り組むべきである。

用地費の縮減、土地の有効活用の視点から、立体公園による民間施設を含む他の施設との合築や借地による効果的な都市公園等の整備を進めていくべきである。

同様な視点から、道路空間と一体となった緑化空間の確保、河川、下水道、港湾等と一体となった事業の推進等、他の公共事業との連携を進めていくべきである。また、学校や福祉施設といった公的施設と連携するなど事業効果の相乗的発現を工夫していくことも必要であり、そのためには計画段階からの連携が不可欠である。さらに、他の施設との重層利用等によるものや複合的な事業に対する連携的な投資が必要であり、そのための推進施策の枠組みについても検討すべきである。

さらに、緑地保全事業の推進、民有地の緑化への支援等、民間が取り組む緑とオープンスペース確保の方策に対する積極的な支援を講ずるべきである。

また、民間事業者の資金やノウハウを活用するため、PFI 事業の推進を図るべきである。その際、地方公共団体と同様に国庫補助事業の対象とするとともに、先進的な事例を周知し、様々な民間事業者からの提案を受け付けていくことなど、積極的な取り組みを進めていくべきである。

都市公園等の整備・管理にかかるコスト縮減についてさらに積極的に取り組むべきである。今後は、事業期間の短縮による早期の効果発現によるコスト縮減、設計方法の見直し、ライフサイクルコストの重視等によるコスト縮減方策の検討・実施を図るべきである。

また、事業評価については、事業執行の効率化・事業の重点化の観点から、より厳格に実施するとともに、新規採択時評価、再評価、事後評価それぞれに関して既存評価手法に検討を加え、評価手法の充実・開発に継続的に取り組むことが必要である。

V まとめ

以上、これまでの小委員会の審議、検討を踏まえ、提言を取りまとめた。

今後、緑とオープンスペースの確保がより有効かつ効率的に行われるため、この提言に基づき、社会資本整備重点計画及び国土交通省緑の政策大綱が速やかに策定されるとともに、その実現のための施策を強力に進めることが必要である。また、緑とオープンスペースの総合的な確保方策を現実のものとするため法制度について検討すべきとした点については、その実現に向けてより一層の努力を傾注すべきである。

緑豊かな自然と共生する都市環境の形成は、自然環境との豊かなふれあいを通じて国民の福祉を追求する環境福祉都市を実現していくとともに、わが国が国際社会と協調を図りつつ、持続可能な発展を遂げていく上でも重要である。国と地方、行政と市民、企業等との適切な役割分担の下に、緑の保全、創出、活用に関する施策をより総合的かつ計画的に推進していくことは緊急の課題である。

小委員会として、この提言が実現されることを真に望むものである。