

今後の緑とオープンスペースの確保方策について 公園緑地小委員会中間とりまとめ(概要)

審議経過

第1回都市計画部会(平成14年4月22日)

- ・公園緑地小委員会設置の承認

第1回小委員会(平成14年5月24日)

- ・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回小委員会(平成14年6月21日)

- ・「今後の緑とオープンスペースの確保方策」について

第3回小委員会(平成14年7月5日)

- ・公園緑地小委員会第一次報告(案)について

第4回小委員会(平成14年11月15日)

- ・公園緑地行政の最近の動きについて
- ・公園緑地政策の今後の取り組みについて

小委員会委員

委員	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	寺 尾 美 子	東京大学教授
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	小 澤 紀美子	東京学芸大学教授
〃	酒 井 均	株式会社社会工学研究所代表取締役所長
〃	西 谷 剛	横浜国立大学教授
〃	根 本 敏 則	一橋大学大学院教授
〃	ハッティナ・ラングナー	東アジア建築都市研究所副所長

中間とりまとめの概要

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。

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

目 次

はじめに.....	2
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.....	4
II 政策の重点分野.....	5
1 地球環境問題等への対応.....	5
2 都市再生への対応.....	5
3 豊かな地域づくりへの対応.....	5
4 参画社会への対応.....	6
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.....	7
1 総合的・計画的な政策運営.....	7
2 緑とオープンスペース確保のための目標・指標.....	9
IV 緑とオープンスペースの保全・創出.....	11
1 都市に残された貴重な緑の保全.....	11
2 民有地と公共空間が共に取り組む緑化の推進.....	12
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.....	12
V 多様な主体による緑の保全・整備・管理.....	14
1 市民参画の仕組みづくり.....	14
2 民間事業者の参画の推進.....	14
3 地方公共団体の役割.....	14
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.....	15
VI 引き続き検討すべき事項.....	16

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。

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。

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名簿

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	寺尾 美子	東京大学教授
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	小澤 紀美子	東京学芸大学教授
"	酒井 均	株式会社社会工学研究所代表取締役研究顧問
"	西谷 剛	横浜国立大学教授
"	根本 敏則	一橋大学大学院教授
"	ハグティナラガナ 寺本	東アジア建築都市研究所副所長

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

1 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、民有緑地の保全は、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、市街地における持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、市街地における持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、この対象には持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施設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、緑のリ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。

- 私有緑地の保全・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