



緑とオープンスペースの機動的確保， 多様な緑化の推進について

国土交通省都市・地域整備局公園緑地課緑地環境推進室

1. はじめに

東京，神奈川，千葉，埼玉など首都圏では，この40年間に農地・林地などいわゆる「緑」が96万haから72万haに減少している。その間の宅地開発などの開発圧力を考えれば当然のことかもしれないが，この10年だけを見ても林地だけで1万2,000haが減少している。1万2,000haという数値は千代田区，中央区，港区の東京都市3区の面積の2.8倍にも相当する。もう少し具体的な数値で緑の減少を実感していただきたい。この40年間の間に横浜市では人口が131万人から337万人の2.5倍強に増加する中で，樹林地は10,344haから2,732haと約1/4に減少している。ちなみに横浜市の市域の面積は43,300ha余である。

こうした緑の減少の結果，大都市圏の都心部における緑被率はきわめて小さくなっており，東京の大手町や丸の内，神田などでは緑被率が5%未満となっている。横浜市でも中心部の西区全域で10%程度，名古屋市でも熱田区，瑞穂区，昭和区，中区などで10%未満の地区が多数見られるという状況になっている。

このような状況の中，近年になって大きく取り上げられている問題としてヒートアイランド現象

がある。毎夏の熱帯夜の増加，熱中症発症の増大など，体感的に実感できる問題であるだけに，特に大きな注目を集めている。ヒートアイランド現象は，都市における自動車や空調等の人工排熱の増加，舗装等の人工被覆の増加，緑地等自然的空間の減少等を原因とする都市環境問題である。この対策の中にあって，「緑化」は人工排熱の軽減などと違い，存在が視覚的にも訴えることもあり，ヒートアイランド対策の切り札のように扱われることが多い。実際に，緑にはもともと蒸散作用による気温低下の効果があり，市街地と接して緑地（樹林地）が存在する場合に市街地との温度差により，緑地内に部分的に下降気流が生じ，それにより冷却された重い空気が緑地から市街地ににじみ出し，ヒートアイランド現象を緩和することが知られている。アメリカの環境省の調査では緑被率が10%増加するごとに夏季の最高気温が最大2.2℃低下するという調査報告をまとめており，日本ではこのデータを用いて，（財）都市緑化技術開発機構が，東京23区の陸屋根で緑化可能なものをすべて緑化した場合，夏季の最高気温が最大1.4℃低下すると試算している。和歌山大学の山田助教授の研究によれば，新宿で気温33℃の時に明治神宮の中心部では25℃であるというデータが示されている。

しかし，緑の効果はヒートアイランドの緩和だ

けではない。美しい景観の形成，大震災時における避難地・避難路の形成などの都市の防災性の向上，多様なレクリエーションの場の形成，地球温暖化対策の観点からは温室効果ガスであるCO₂の吸収，多様な野生生物の生息・生育環境，人と自然とのふれあいの場の保全・創出など，実に多くの機能・効果を有している。また，こうした多面的な機能や効果を背景にしなが，緑は人の心を癒し，うるおいや安らぎをもたらす絶大な効果を有し，四季の移り変わりによる若葉，開花，結実，紅葉といった変化は，芸術や文化など，日本人の精神性や感性を育んできている。あえてこうした効果に言及するのは，最近，ヒートアイランド対策だけに限定して，「緑」の効果を評価するというナンセンスかつ乱暴な議論がなされる場合があるからである。『緑はヒートアイランド現象の緩和にも効果があるが，それ以外にも実に多くの機能・効果を有しており，人間の健全な生活を形成する上では必要不可欠な存在である。』という本質を見誤らないでいただきたいと思う。

2. 都市緑化推進の経緯等

(1) 都市緑化推進施策の経緯

従前より，都市における緑の確保は，都市公園を始め，道路，河川，港湾など公共空間における公共事業という形で積極的な展開が図られてきた。

昭和51年には，地方公共団体および民間の協力の下に緑化対策を強力に推進すべきとする「都市緑化対策推進要綱」が事務次官通達として地方公共団体，地方建設局，関係公団等に発出されている。以降，昭和58年には，関係省庁からなる「緑化推進連絡会議」における「緑化推進運動の実施方針」を受け，先の「都市緑化対策推進要綱」に基づき都市緑化対策を強力に推進すべきとする「当面の都市緑化の推進方策」が同じく事務次官通達として発出されている。この間，昭和52年から，都市公園の整備など都市計画手法による緑の

保全と創出に係る「緑のマスタープラン」の策定が全国の都市計画区域において進められ，昭和60年，緑のマスタープランに定められる事項のみならず，道路等の公共空間の緑化，民間の参加・協力による民有地の緑化を合わせ，都市全域を対象とする長期的視点に立った適切な都市緑化を計画的かつ総合的に展開するため，「都市緑化推進計画の策定」について全国の地方公共団体に事務次官通達がなされている。

これらの流れを受け，現在は，都市緑地保全法に基づく法定計画として「緑の基本計画」の策定が全国の市町村において進められている（平成14年3月現在策定済み：473市町村）。緑地の保全や緑化の推進は，施設の管理者や住民等の協力を得つつ，官民一体となって総合的な取り組みとする必要があるという観点から，都市公園の整備，緑地保全地区の指定といった都市計画的制度にとどまらず，ソフトな施策をも対象として，市町村が総合的な緑に関するマスタープランを策定できることとしたものであり，現在では策定段階における住民の意見を反映させる措置を講じることが義務付けられている。こうしたことを通じて，緑の保全・創出が，より住民と一体となって進められる環境条件が整えられ，より多様な主体による取り組みの展開が期待されるのである。

(2) 緑化推進のための現行制度の体系

表（p.10参照）は都市の緑の保全・創出に関する施策を体系的に表したものである。公有地の緑に関わるものから民有地の緑，普及啓発活動，緑化のための研究開発など，実に多岐にわたっているが，こうした中において特に強調しておきたいのが，緑に関する施策を展開するフィールドとして圧倒的なボリュームを占めるのが民有地であるということである。公有地における公共の緑は，持続性や公開性の担保という観点からも最も望ましい形であることに疑いはないが，都市の大半を占める民有地における緑の積極的な確保を図らない限り，総合的な緑の施策の展開は不可能である。

昭和48年に法施行と同時に制度化されている都

市緑地保全法における「緑化協定」は、土地所有者等の合意（協定）に基づき、市街地において新たな緑化を住民の手で推進するもので、現在は既存の緑の保全もあわせて行うという趣旨も含めて「緑地協定」となっている。私有地の緑化を進める制度としてすでに30年近い年月が経っており、約1,500件、5,700haの緑の創出が行われている。この制度を除けば民間の敷地の上で緑を新たに創出するための取り組みは、普及啓発的な取り組みが多く、私有地の上の緑化を何らかの形で支援する施策は長い間なかった。

こうした中で私有地の中の緑の創出も何らかのインセンティブを入れて、積極的に展開しなければならぬと認識されるに足る出来事が、まさに都市のヒートアイランド問題であったのである。他の多くの機能や効果を持っても理解されなかった私有地緑化への支援が、ヒートアイランドという深刻な都市環境問題によって風穴が空いたとも言える。

3. 機動的な緑の確保、多様な緑の創出のための施策展開

(1) 屋上緑化等私有地緑化への支援制度の現状
平成13年の都市緑地保全法の一部改正において、屋上緑化等を含む建築敷地内の緑化に係る「緑化施設整備計画認定制度」が制度化された。ヒートアイランドなどの問題が特に顕在化している都市の中心部において緑化の推進を図っていくためには、公共公益施設等における緑化のみでは限界があり、私有地の建築物の敷地内における緑化を積極的に推進していく必要があること、また、建築物の屋上緑化や壁面緑化等の特殊空間緑化に係る技術開発も進み、十分な実用段階に達してきていることから、建築物の屋上を含めた屋外における緑化施設の整備を促進するため、本制度が創設されたものである。

緑化施設整備計画認定制度においては、地方公共団体が策定する緑の基本計画における緑化重点地区内で、建築物の屋上、空地その他の敷地内に

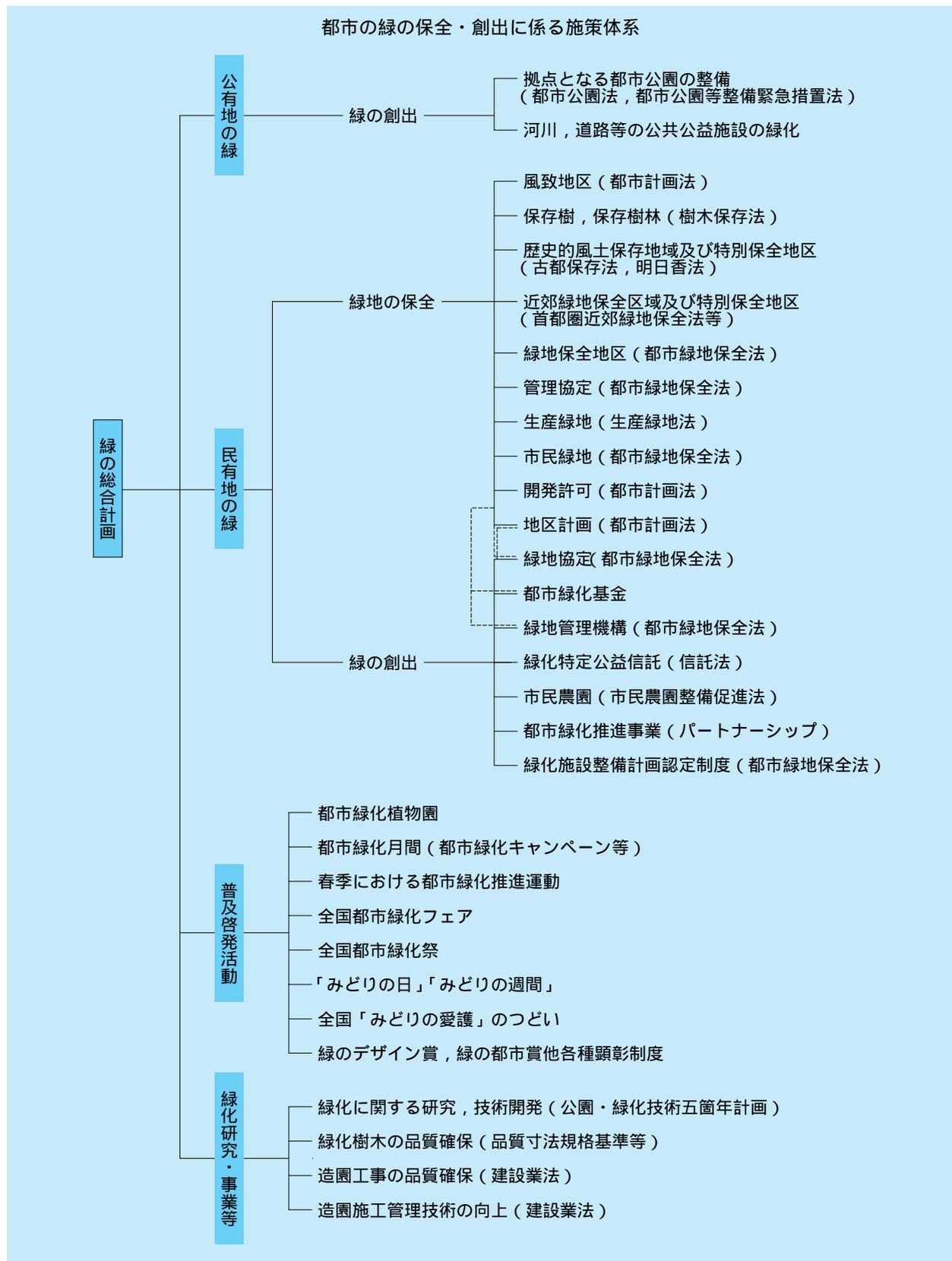
緑化施設を整備する者が緑化施設整備計画を作成し、一定の基準に適合する場合に市町村長が認定を行うこととされており、認定を受けた緑化施設の整備および管理については、事業者の負担の軽減の観点から、緑化施設に係る固定資産税の軽減（5年間課税標準1/2）措置等が講じられる。これまでに、東京都港区の汐留や広島市において適用事例が出ている。

これらの他にも、日本政策投資銀行の低利融資を行うエコビル整備事業、屋上緑化など環境共生施設の整備に対する補助を行う環境共生住宅市街地モデル事業、屋上緑化などの住環境整備について住宅金融公庫等の特別加算を行う地方公共団体施策住宅特別加算制度、まちづくりに必要な事業をパッケージで一括補助するまちづくり総合支援事業などの国による各種の制度があり、屋上緑化なども含めた私有地の緑化に対する支援が進められているところである。先進的な地方公共団体においても、私有地の緑化に対して助成を行う各種制度を設け、緑豊かなまちづくりを推進しているところである。

(2) 機動的な緑の確保、多様な緑の創出のための新たな施策展開

市町村が定める「緑の基本計画」の実現、とりわけ緑化の推進を重点的に図るべき地区として定められている地区における緑化を支援するための都市公園事業制度に「緑化重点地区総合整備事業」がある。地区内で合計5カ所以上の緑地の整備、緑化を行う地区を事業対象区域として、都市公園として管理するものだけでなく、公共公益施設の緑化も事業対象としているものであり、本制度を積極的に活用することによって、学校や市庁舎の緑化などの緑化をも図ることができる事業制度である。国土交通省においては平成15年度予算要求において、本事業の対象を拡充し、「民間の建築物の敷地における屋上・壁面等を含む緑化施設の整備」「公的空間等における市民活動、企業活動により行う公益的な緑化事業」を対象事業として追加することを要求しているところである。

公共セクターだけでなく、多様な主体による多



様々な緑の創出を機動的に図り、ヒートアイランド現象の緩和、水循環の確保など、現下の都市環境に係る緊急課題に対応し、都市の劣悪な環境の改善を図り、地球温暖化防止や生物多様性の確保にも

資する緑あふれる都市環境を形成していく必要がある。地方公共団体が条例等により、力を注いでいる緑化の指導等とも連携を図りながら、新たな緑の創出のための展開を模索していく必要がある。