

これからの公園緑地のあり方
—長期未整備公園緑地について—

答 申

平成18年11月20日

名古屋市緑の審議会

名古屋市では、都市環境や地球環境の改善への貢献、うるおいと安らぎの提供、生命（いのち）を実感できる場の確保、防災性の向上、人々の交流と文化を育む空間づくりなど、花・水・緑を積極的に生かしたまちづくりを具体的に進めるため、平成13年3月、目標年度を平成22年度とする「名古屋市みどりの基本計画（花・水・緑 なごやプラン）」を策定し、名古屋の緑を保全・創出する様々な施策を展開しているところである。

しかしながら、緑のまちづくりの実現にあたっては、解決しなければならない重要な課題がいくつか残されており、とりわけ、長期未整備公園緑地問題に対する取り組みは、その方向性を示唆することが急務である事項として本審議会に示された。

ここで本審議会は、平成17年11月18日に名古屋市長より諮問された「これからの公園緑地のあり方ー長期未整備公園緑地についてー」に対して、都市計画公園緑地事業推進部会を設けて調査審議を重ねた結果、次のとおり結論を得たので、名古屋市長に答申するものである。

本審議会は、名古屋市が本答申の趣旨にしたがって早急に具体的措置を講じることを要望する。

会 長	進士五十八
部 会 長	○越 澤 明（専門委員）
委 員	浅 野 房 世
	飯 尾 歩
	池 上 博 身
	○大和田道雄
	○岡 田 年 弘（専門委員）
	奥 野 信 宏
	尾 田 榮 章
	亀 山 章
	佐々木 葉
	新 海 洋 子
	角 南 勇 二
	滝 川 正 子
	西 山 八 重 子
	○丸 山 宏
	○森 徹（専門委員）
	山 田 進

○ 部会構成員

目 次

はじめに	1
第1章 長期未整備公園緑地の現状と課題	2
1. 長期未整備公園緑地問題とは	
2. 長期未整備公園緑地の現状	
3. これまでの取り組みとその課題	
第2章 長期未整備公園緑地への対応	6
1. 基本姿勢	
2. 都市計画公園緑地の見直し	
3. 事業推進の考え方	
4. 市民・関係権利者への対応	
第3章 これからの公園緑地	13
1. 公園緑地の役割	
2. 名古屋市における重点課題	

はじめに

都市における公園緑地は、市民のレクリエーションや都市防災、都市環境の維持・改善などの重要な役割を担っているが、一方で人口減少や高齢化の急速な進行など都市整備を取り巻く社会情勢は大きく変化している。「コンパクトな街」に移行しつつある都市の変化に対応して、社会資本整備のあり方も、その重点が質の高い都市空間や災害に強い都市構造の形成などにシフトしつつあり、公園緑地の持つ役割はますます重要になってくると考えられる。

名古屋市においては、戦前戦後を通じて将来の街の姿を描き、公園緑地や道路など都市の骨格となる都市施設を都市計画に定め、都市計画事業を進めてきた。名古屋市は全国主要都市の中で都市計画に意欲的、先進的に取り組んできたと歴史的に評価されている。しかしながら、都市の社会資本整備は短期間では完遂しないことが多く、都市計画決定から長期にわたり未整備となっている箇所が多く残されている。これら未整備の都市施設は「長期未整備問題」として、名古屋市だけではなく全国的に都市計画における重要課題の1つとなっている。

特に、近年の厳しい地方自治体の財政状況の中で都市計画事業が進展せず、今後もこれらの整備にはまだ多くの資金と時間がかかることが予想される一方、民有地を含めた市内の緑は減少傾向にある。特に今後、開発の可能性がある民有の樹林地の多くは長期未整備公園緑地内に存在していることや、都市計画公園緑地内に土地や建物などを所有する関係権利者は、長期間にわたる都市計画制限の適用や将来の生活設計が立てにくいなど様々な問題を抱えており、行政として都市計画のあり方や妥当性、公園事業の見通しについての説明責任を果たす必要もある。

長期未整備公園緑地問題は、これまでも名古屋市の行政内部で検討し、問題解決への取り組みも川名公園など一定の成果をあげている。しかし、社会情勢の変化の中でこれまでの取り組みに伴う新たな課題も出てきており、今後の長期未整備公園緑地への対応は、名古屋市全体として緑のネットワークや緑の保全創出等、総合的な視点から公園緑地のあり方を見据えた上で、従来の方針を適切に見直し、都市計画のあり方や計画的かつ効率的な事業推進を始めさらなる工夫や施策の改善を行うことが求められている。

本答申は、緑の審議会に対して諮問された「これからの公園緑地のあり方―長期未整備公園緑地について―」に関し、こうした現状と課題を整理した上で、長期未整備公園緑地に対する全体の方針を取りまとめたものである。

第 1 章 長期未整備公園緑地の現状と課題

1. 長期未整備公園緑地問題とは

(1) 長期未整備の都市計画施設

都市計画法において公園緑地や道路などの都市施設は、円滑な都市活動を支え、都市生活者の利便性の向上、良好な都市環境を確保するうえで必要な施設として、都市計画法第 11 条に基づき都市計画で定めることができるとされている。

都市計画決定されると、計画区域内では建築物を建築する場合に制限が働くとともに、用地の先行取得が可能となる。都市計画施設を将来的に担保された施設として機能させるためには、都市計画法第 59 条に基づく事業認可を取得するなどして用地を買収していく必要がある。

しかし、用地取得には多額の費用を要するため、長期間事業に着手していない、もしくは着手していても用地取得等が進まないことにより、整備されることなく、市民利用に供されていない都市計画施設がある。このような都市計画施設は長期未整備問題として、公園緑地だけではなく道路においても存在しており、全国的に多くの自治体が抱える都市計画の重要な課題となっている。

(2) 都市計画公園事業の経過

名古屋市の公園の都市計画は大正 15 年に決定された 24 箇所が最初であり、緑地については昭和 15 年に戦時下の影響から防空緑地として 7 箇所が都市計画決定されたものが最初である。昭和 22 年には戦災復興計画の一環として公園計画をいったん廃止し、新たな都市計画として 31 箇所を都市計画決定している。その後、昭和 33 年、40 年、41 年の市域の拡大時には従来の都市計画を全市的に見直し、現在の都市計画公園緑地の骨格ができあがっている。

一方、都市計画事業としての公園事業は昭和 12 年、瑞穂公園が最初であるが、それまでも土地区画整理事業から多くの公園用地の寄付を受け、公園整備を行っている。戦後は高度経済成長政策のもと、道路や下水道整備に公共投資の重点が置かれるとともに、昭和 40 年代から昭和 50 年代にかけては土地区画整理組合から移管を受けた数多くの公園用地の整備並びに公有水面の埋め立て地や河川敷の公園整備に重点が移り、さらに、平成元年の市制 100 周年関連事業として名城公園の再整備や公園整備を進めていったため、新たな用地取得を必要とする都市計画公園緑地事業は停滞した。

その後はバブル経済期の豊かな財政事情を背景に長期未整備公園緑地にも積極的に取り組んできたが、バブル経済崩壊後、公共事業費の削減等を受け、円滑な事業進捗が図られていない状況にある。

2. 長期未整備公園緑地の現状

名古屋市において長期未整備公園緑地は、「名古屋市が施行者となる公園緑地で、都市計画決定後長期間経過しており、区域内に買収が必要な私有地が存在している公園緑地」と定義している。現在、市内には40箇所あり、都市計画決定面積の合計は1,150haとなっている。

そのうち約1/3にあたる396ha(34.4%)はすでに都市公園として供用されており、買収済・その他公有地300ha(26.1%)、先行取得地159ha(13.8%)を合わせると、全体の74.3%(855ha)の公有地化が進んでいる。

40箇所を個別にみると、都市計画決定面積は多様で、事業についても都市計画決定区域全域で事業を展開している公園緑地がある一方、全く事業に着手していない公園緑地があり、事業進捗も様々である。私有地296ha(25.7%)の土地利用については、宅地化された土地と樹林地など緑地として残された土地が概ね半々となっており、緑地の一層の宅地化が懸念される。

3. これまでの取り組みとその課題

長期未整備公園緑地への取り組みについては、これまでも行政内部で検討を行い、平成元年、平成6年、平成8年には市会へその内容を報告するとともに、長期未整備の問題解決に向けて具体的な施策も展開してきた。

これまでの基本方針は、原則として都市計画変更は行わず、長期間にわたる関係権利者への負担を軽減するために建築制限の緩和を行う一方、積極的な事業展開や先行取得を行うことにより、買収の必要な私有地の公有地化を図るものであった。その成果として平成元年当時、私有地が468haであったものが、296haまで減少するとともに、2公園で事業が完了し、長期未整備公園緑地は現在、40箇所になっている。

(1) 用地の先行取得

都市計画公園緑地区域内の土地の買い取り要望に対しては、「公有地の拡大の推進に関する法律」に基づき、名古屋市土地開発公社を昭和48年に設立し、大規模な公園緑地の用地について先行取得を行ってきた。平成元年以降は、私有地の公有地化を図るため、買い取り要望の出された土地については、積極的に先行取得に応じてきた。

先行取得制度には、土地所有者の視点からは事業化を待つことなく土地を売却することにより土地利用の制限に対する負担を取り除くといった意義がある。一方、行政側からみると、特に地価の上昇局面においては土地の値上がり前に用地取得が可能であり、将来の家屋の移転補償を避けられたり、宅地化を抑えることにより、樹林地などの緑が保全できるなど事業の効率性の観点から非常に有効な制度であった。

しかし、名古屋市においてもバブル経済崩壊後、地価の下落が続く状況と財政状況が厳しい事情を踏まえ、平成15年度からは樹林地を中心とした大規模公園緑地5箇所以外の公園緑地では原則的に先行取得による買い取りを休止している。また、この5

公園緑地においても限られた予算内での対応となるため、土地所有者からの申し出に即時に対応できないといった状況にある。

土地開発公社が先行取得した土地を公園として整備するためには、名古屋市が土地の取得価格に利子や管理費を含めた価格で再取得する必要があるが、厳しい財政状況の中、再取得がはかどっていない。また、先行取得は一定の区域内を集中して用地取得する事業区域とは異なり、土地所有者からの申し出への個別対応のため、虫食い状の取得状況となっている。そのため有効な土地利用ができず用地をフェンスで囲った長期未利用保有地もあり社会的に批判を受けている。

(2) 公園緑地事業

現在事業中の区域 220ha では 167ha で買収が完了し、先行取得地を含めると 212ha の公有地化が進んでいる。市有地の一部では整備を行っており、先行取得地の一部でも暫定的な利用を図っている箇所もあるが、厳しい財政状況のため先行取得地の再取得ができていない。また、残った民有地 8ha についても買収の困難となっている土地があり、これらの用地が散在している状況ではまとまった公園整備が進まず何らかの対応を迫られている。

一方、川名公園、米野公園といった周辺に避難場所が少なく、計画区域内に住宅の密集する公園では、いきなりの都市計画事業による事業施行ではなく、関係権利者にある程度の土地利用の自由性を確保しつつ、公園整備を進める手法として防災緑地緊急整備事業に着手した。平成 8 年度から着手した川名公園では用地取得率は 8 割を超え、計画区域の 4 割を市民利用に供している。

しかし、厳しい財政状況による公園事業費の減少を受け、これらに続く公園の事業推進もさることながら、通常の都市計画事業も困難な状況となっている。

(3) オアシスの森づくり事業

用地買収による事業とともに、大規模な公園緑地内でまだ事業に着手していない区域においては、先行取得地や民有樹林地を使用貸借し、散策路など最低限の整備を行うことにより市民利用を図っている「オアシスの森づくり事業」を平成 7 年から展開している。

使用貸借による事業推進手法は、少ない予算の中で早期に市民利用が可能となり、また、既存の樹林地を保全する手法として非常に有効であり、現在 4 公園緑地で展開しているが、使用貸借している土地で相続が発生した場合など、緊急な買い取り要望が出たときの対応に課題が残る。

(4) 建築制限

都市計画公園緑地の区域内で公園施設以外の建築物を建築する場合には、都市計画法第 53 条により、許可が必要とされている。また、都市計画法第 54 条では建築物は階数が 2 階以下で地階を有せず、主要構造物が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造等の容易に移転、除却できるものであれば建築物の建築を許可しなければならないとされている。

このような建築制限により都市計画公園緑地の区域内の土地については、土地所有者が有効に土地を利用できない、土地の売買等で不利になる、事業着手時期が不明確なため、関係権利者が生活設計を立てづらいなどといった問題点がある。

名古屋市では都市計画法第 53 条を運用し、平成 2 年より一定の基準を満たす場合には建築制限の緩和措置を講じており、現在、土古公園、昭和橋公園の 2 公園で 3 階建の建築物においても建築を許可している。

(5) 土地の固定資産税等

都市計画公園緑地区域内の土地は、上記のような建築制限を受けるため、名古屋市では、固定資産税の課税のための土地の評価を最高 50%の減価補正をしており、その結果、土地所有者の税負担が軽減されている。

第2章 長期未整備公園緑地への対応

1. 基本姿勢

長期未整備公園緑地問題については、前述のような取り組みにより一定の成果が得られたものの、その取り組みによる新たな課題も出ている状況にあり、現在の社会経済情勢を踏まえ、今後は以下のような新たな姿勢で臨む必要がある。

都市計画公園緑地は、大正15年の当初決定以来、幾多の見直しを経て将来にわたり良好な都市環境を確保するために整備することが必要な施設として都市計画決定されているものである。基本的には、今後とも現計画に基づいて、着実な整備推進を図っていくことが望ましいが、都市計画決定後、特に近年において地球温暖化の進行、東海・東南海地震の予想、公共事業費の削減等、都市計画公園緑地を取り巻く諸情勢も大きく変化しており、都市計画公園緑地の新たな追加やスリム化等による再構築が求められるようになってきている。また一方、個々の公園緑地において、宅地化の進行、区域の不整合等の課題を抱えるものもあることから、これらに対応する都市計画の見直しを行う必要がある。

また、これまでの事業推進は、民有地の公有地化を第一目標に進められてきたが、バブル経済崩壊後、公共事業費の削減等を受け、円滑な事業推進が図れなくなっている。今後は、先行取得や事業による買収については選択と集中により計画的かつ効率的に進めるとともに、公有地化された土地や借地の市民利用を推進する必要がある。

なお、長期未整備公園緑地問題の解決にはまだ多くの時間が必要となるため、都市計画決定区域内に居住する市民を始めとする関係権利者、地域住民に対しては、事業着手の時期をできるだけ明確にするとともに、今後の長期未整備公園緑地の整備について十分な理解を得ることが必要である。都市計画の見直しと事業推進にあたっては、行政として説明責任を果たすことが重要であるとともに、さらなる建築制限の緩和等、関係権利者への負担を軽減する措置を講じる必要がある。

2. 都市計画公園緑地の見直し

(1) 全体の公園緑地計画の検証

都市計画公園緑地の見直しにあたって、まず、以下の3つの視点により名古屋市全体の公園緑地計画を全体面積と配置から検証し、見直しの方向性を確認する。

① 緑の骨格となる公園緑地

「名古屋市みどりの基本計画」に掲げられた「将来の望ましい姿として身近なみどりと都市の骨格となるみどりを育て市域面積の30%をみどりにします」という将来目標に対し、緑被率の現況は24.8%で、年々減少傾向にある。このうち長期未整備公園緑地を含む公園緑地は4.2ポイントを占めている。

従って、緑被率の観点からすると、現計画は極力維持し、特に現況が樹林地等の区域の保全に努めることが望ましい。

②市民1人当たりの都市公園等面積

同じく「名古屋市みどりの基本計画」に掲げられた「将来の望ましい姿としてみどりの拠点となる都市公園等の面積を1人当たり15㎡にします」という将来目標に対し、現況は9.2㎡である。しかし、都市公園等を全て整備すると、現在人口に対して16.2㎡と見込まれ、今後の人口減少を勘案すれば、将来的な目標達成は十分可能と考えられる。従って、市民1人当たりの都市公園等面積の観点からすると、現計画の一定の縮小は許容できるものと考えられる。

③公園等の適正配置

市は、市民が公園緑地に広く親しめ、等しくその恩恵を享受できるよう努める必要がある。従って、市域全域が住区基幹公園である街区公園、近隣公園、地区公園それぞれの誘致圏域にもれなく入るように、公園を配置することが望ましい。また、災害時に速やかに避難できるような配置で、公園等の避難地が全市を網羅する必要がある。

しかし、現在の計画では、未整備の都市計画公園緑地を全て整備しても、なお、住区基幹公園の不足する区域、災害時の避難地の避難圏域外の区域が多く残ることになり、公園等の適正配置の観点からすると、相当の公園の追加決定が必要である。

なお、住区基幹公園が不足している区域、避難地の避難圏域外の区域については、今後、当該区域内で大規模施設の土地利用転換や再開発等の機会を捉え、用地取得の目途をつけた上で、住区基幹公園を追加決定する。

(2)長期未整備の個別公園緑地の検証

それぞれの長期未整備公園緑地について、機能面からみた公園緑地の評価、都市計画上の課題等の抽出を行い、個別に計画見直しの必要性を検証することが必要である。

①機能面からみた公園緑地の評価

個々の公園緑地について、以下の機能を評価した結果、全ての公園緑地においてその必要性が認められた。計画見直しにあたってはできる限りこれらの機能に支障とならない変更とする必要がある。

ア. 環境・文化機能

都市あるいは地域の環境・文化への貢献を評価。住区基幹公園では誘致圏域1人当たり公園面積を評価。

イ. レクリエーション機能

運動、散策、鑑賞等の公園・緑地の備えるレクリエーション機能の評価。

ウ. 防災上の機能

地域防災計画、都市防災構造化計画における避難、救援活動等への貢献を評価。

エ. 景観機能

景観資源の有無などによる評価。

②都市計画上の課題等の抽出

ア. 整備困難地区

都市計画公園緑地の計画決定後、長期間が経過する中で、計画区域内の宅地化が進むなど、家屋が連担し、用地買収・移転補償が極めて困難と考えられる箇所を抽出する。

イ. 都市計画等との整合

・区域の不整合

都市計画公園緑地は、基本的に主要な地形・地物を考慮し、都市計画道路等の他の施設とも整合を図って計画されているが、計画決定後の諸般の状況変化により、不整合を生じている箇所を抽出する。

・周辺の土地利用

都市計画公園緑地の近隣における市街地開発事業等の動きやほぼ同等の機能・規模が確保できる用地の存在などを確認する。また、隣接して公園緑地と一体的利用が考えられる施設を抽出する。

(3)長期未整備公園緑地の都市計画見直しの方針

上記のような検証を踏まえ、公園緑地の都市計画を以下のような方針で見直すことが望ましい。

①まとまりのある樹林地や文化財等の存する区域の尊重

緑被率の維持・向上に不可欠な現況でまとまりのある樹林地並びに文化財等の存する区域については、現在の計画をできる限り変更しない。

②地域制緑地による緑の保全

社寺林などの区域については、公園緑地として買収・整備するよりも、民有地のままで現状が維持されることが望ましいと考えられることから、特別緑地保全地区等の指定が可能な場合には区域を変更する。

③周辺の土地利用との整合

ア. 地域のまちづくりの中での変更

都市計画公園緑地の近隣で、市街地開発事業等により、面的、総合的なまちづくりが行なわれる場合や、近隣でほぼ同等の機能・規模が確保できる用地が取得可能な場合などには、計画の位置、区域などを変更する。

イ. 一体利用が望ましい施設の公園への編入

公共施設等で、都市計画公園緑地に隣接し、公園緑地との一体的利用が効果的な施設等については、既決定区域へ編入する。

④計画に支障のない範囲での整備困難な区域の削除

公園緑地の縁辺部で、概ね街区全体が宅地化している区域、および概ね機能を有する公園緑地の縁辺部で、一定規模以上の宅地化区域については、公園種別ごとの標準面積が確保される範囲で、整備効果や整備計画等の支障の有無を勘案し、これを削除する。公園施設とはならない公共的な施設といった移転困難施設についても、これを削除する。

ただし、学校（校舎、グラウンド等）や一団の墓地等についても、規模が大きく移転が困難な施設として「削除」の対象とすることも考えられるが、これらの施設は現況でオープンスペースとして機能していることから、「削除」はしないこととする。

⑤その他

他の都市施設との境界の不整合を生じたり、区域界が不明確になっている箇所については、区域を修正する。

3. 事業推進の考え方

(1) 整備プログラムの策定・公表

①整備プログラムの必要性

今後も長期未整備公園緑地の解消までには相当期間がかかることが想定される中で、関係権利者に対しては将来の移転に対する不安等の心労や土地利用の制限がかかるなど多くの負担がかかっている。また、長期未整備公園緑地の整備については計画的かつ効率的な事業推進を図ることが望まれており、優先的に整備する公園を絞り込み、整備効果の高い公園から早期実現を図る必要がある。

このため、いつ、どのような手法で事業に着手するのかといった整備プログラムを作成・公表することにより、関係権利者に対して今後の生活設計を立てやすくするとともに市民に対して理解を求める必要がある。

整備プログラムは、都市計画の見直しの検討結果を基に、事業推進上の課題等を類型化し、対応方針を定めた上で検討するものとする。また、整備プログラムについては、今後の公園整備予算の動向に大きく左右されるため、10年を一つの単位として作成し、適切な進行管理を行い、必要な場合は社会経済情勢を踏まえた修正を行うことが必要である。

②長期未整備公園緑地の類型化

整備プログラムを策定するにあたり、個別公園緑地の現状や課題を把握し、公園を類型化することが必要である。

長期未整備公園緑地の中には、既に都市計画決定区域の大部分が公園として供用されているものがある一方、全く事業に着手していない公園緑地があり、土地利用状況も宅地、農地、樹林地など様々である。長期未整備公園緑地の類型化にあたっては、

公園内の事業進捗及びまとまりのある土地利用状況により公園緑地をエリア分けすることが妥当である。類型化されたエリア毎に、事業推進の対応を検討し、整備プログラムを作成すべきである。

③類型化した公園の対応方針

ア. 概ね機能が満たされている公園（概成公園）

都市計画決定面積の90%以上が、都市公園として供用済みまたは、用地取得済みで概ねその公園として期待される機能が満たされている公園は、概成公園に分類する。概成公園は、現状で既に公園機能がほぼ充足していることから、積極的な事業展開は行わず、関係権利者への対応を個別に行い、適期に事業化する。

イ. 事業を実施している公園（事業収束型公園）

現在、事業を実施している公園は、事業収束型公園に分類する。事業収束型公園は、公園を利用する上で支障となっている未買収用地の取得とその整備に事業を集中させるとともに、先行取得地の早期市民利用を図る。一方、公園の利用に支障の少ない土地については事業を休止するなど、選択と集中により10年以内の事業収束を図る。

ウ. 計画区域内に住宅が密集している公園（住宅密集型公園）

都市計画決定当初から住宅が連担していた公園及び区域もあるが、都市計画決定から事業着手までの期間が長期間となっているため、宅地化が進んだ公園を住宅密集型公園に分類する。住宅密集型公園の周辺では、緑やオープンスペースが少ない地域や、防災上の問題を抱えている地域が見られるため、当該公園の事業進捗や、公園の近隣で機能を代替する公園の有無、地域における公園の必要度及び事業費等を考慮して事業着手時期を設定する。

エ. 計画区域内にまとまった樹林地等が存在する公園（緑地保全型公園）

民有地の宅地化割合が少なく、樹林地や農地などの緑が多く残っている公園を緑地保全型公園に分類する。緑地保全型公園は、既存緑地が開発により消失してしまう問題を抱えているため、宅地化など開発のおそれの高い区域から借地手法を積極的に活用した事業展開を図るとともに先行取得に努める。また、市街化調整区域にある公園は、開発の可能性が低いため、当面事業着手を先送りする。

(2) 整備プログラムを実行するための方策

①緑関連の諸法の活用

長期未整備公園緑地内の既存樹林地をできる限り保全するため、現状凍結的に緑地を保全する特別緑地保全地区や、急激な樹林地の消失を抑止する特定第1種風致地区等、他の緑地保全制度を指定することが望ましい。

②財源の確保

長期未整備公園緑地の事業推進を図るためには今後も相当規模の事業費が必要であり、公園緑地整備のための財源確保が急務である。そのためにはできる限り一般財

源を確保することが前提となるが、その他にも既存の公園用地を資産ととらえ、それを有効活用することにより資金を確保することや都市計画にかかる事業に用途を制限された目的税である都市計画税を重点的に配分すること、さらに、防災・緑の保全に用途を限定した法定外目的税の検討等について工夫する必要がある。

また、多方面から事業資金を調達するために民間活力の導入や他事業との連携、住宅密集地区におけるまちづくりの手法を取り入れた公園事業の推進等、従来の公園整備予算の枠組みを越えた新たな公園事業資金を確保することが必要である。

さらに、既存樹林地の保全制度の適用や借地契約を推進し、柔軟かつ即時的な先行取得を行うことが必要である。また、公園整備を進められるように新たな基金の創設等、制度や仕組みを検討することが必要である。

③借地や先行取得地の開放による早期市民利用

公園緑地は他の公共施設とは異なり、整備レベルが低くあっても、現状が樹林地やオープンスペースで存在することで一定の効果が得られるため、存在効果が高いといえる。こうした特徴は市民参加の余地を与え、市民との協働により徐々に整備レベルを上げていくことも可能であり、今後の事業推進を図る上では、必ずしも十分に整備された公園の設置に固執するのではなく、早期市民利用を第一とすべきである。

そのためには多くの時間と予算の必要な用地買収による事業推進だけではなく、既存樹林地の保全や防災上有効な箇所においては、オアシスの森づくり事業など借地手法の積極的な活用や先行取得地での早期市民利用を可能にする手法を整備すべきである。

4. 市民・関係権利者への対応

(1) 先行取得

土地所有者からの買い取り申し出に対しては、先行取得制度により積極的に対応することが望まれる。しかし、すべての申し出にただちに対応することは、市の財政上困難である。従って、整備プログラムで早期事業着手予定の区域内的の土地、オアシスの森づくり事業等で借地している土地、開発のおそれのある樹林地等において緊急に対応すべき土地に限定して買い取るべきである。

また、相続の発生等に伴い納税する必要性から、被相続人が所有していた樹林地等を市に買取るように申し出るケースが増えているため、樹林地のまま物納が可能なようにし、その土地を国から譲渡を受けるか、あるいは分割して買い入れることができる制度を、早急に整備していく必要がある。このような樹林地等を保全する仕組みのルール化を、国に強く働きかけていくべきである。

(2) 建築制限の緩和

事業着手まで長期を要する公園緑地については、現在の建築動向や他都市の事例から、10年以内に事業着手する公園緑地は従来の建築制限を継続し、それ以外の公園緑

地は、現行の建築制限を緩和することが望ましい。

(3) 土地の固定資産税等

都市計画公園緑地の区域内の土地については、建築制限の内容を踏まえた固定資産税等の評価のあり方を検討することが望ましい。

(4) 説明責任

都市計画法では都市計画案の作成時及び事業着手時に地元説明会、都市計画案及び事業計画の縦覧、市民意見の聴取など市民への説明が義務づけられている。さらに、平成12年の都市計画法の改正において、「国及び地方公共団体は、都市の住民に対し、都市計画に対する知識の普及及び情報の提供に努めなければならない」旨の条文が追加され、市民に対してより丁寧な対応が求められるようになっている。

しかし、長期未整備公園緑地については、都市計画決定後、事業着手まで相当期間が経過している現状を考えると、計画の必要性や整備時期だけでなく計画自体が市民に知られていない場合も考えられ、今後も未整備の状態が続く状況においては、規制を受けている住民や公園ができることを期待している市民、さらには計画を知らない市民に対して、公園緑地の計画、必要性、整備の見通しなどの説明を行なっていく必要がある。

そのためには、都市計画変更や整備プログラム作成時の広報やパブリックコメントにより市民への計画の周知と現状の理解を求めることが必要である。

第3章 これからの公園緑地

1. 公園緑地の役割

公園緑地整備の目的は、将来的に担保された緑とオープンスペースを市民に提供することであり、これまでの公園緑地整備は緑とオープンスペースの量の拡大に努めてきた。

また、都市化の進展とともに、樹林地や農地の宅地化が急速に進み、民有の緑とオープンスペースが大幅に失われていく中で、ヒートアイランド現象の顕在化、生物の生息空間や子ども達の遊び場、地域の交流の場等の不足が進んでおり、これらの対策として公園緑地の果たすべき役割（質）が多様化してきている。

これまでも公園緑地の役割は、公園緑地が遊園と呼ばれ、遊覧・遊観・花見を行う場所であった前身期から、戦前・戦中期には都市衛生・防災・防空・体力向上といった役割、戦後になってからはレクリエーション・環境保全・都市景観の形成といったように、時代の社会的・文化的要請を受け変化してきているが、公園緑地をはじめとする緑とオープンスペースを取り巻く社会的な情勢は現在も変化しており、今後も以下に示す課題に対応した公園緑地の整備が必要となってくる。

(1) 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、生物多様性の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おり、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、歴史的・文化的資産と結びついた緑など都市環境の中核を担う緑地を確保する公園緑地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。

(2) 都市防災への対応

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を都市の防災上改善することは緊急の課題となっており、防災公園の整備促進を進めるとともに、避難スペースの確保だけでなく復旧支援活動の場として公園緑地の整備を進めていくことが必要である。

(3) 豊かな地域づくりへの取り組み

緑を基調とした美しい自然環境は、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。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・障害者を含むすべての人に快適に利用されるとともに、子ども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公園

緑地、地域の特色ある歴史的・自然的・文化的資産を活用した公園緑地、都市のランドマークとなる公園緑地の整備を推進していくことが必要である。

また、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公園緑地の整備、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集客の見込める公園緑地の整備を進めることが必要である。

(4) 参画社会の推進

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。公園緑地の計画、整備、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、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。

〔(1)環境問題等への対応から(4)参画社会の推進まで〕 国土交通省 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 公園緑地小委員会(平成15年4月)「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」参照)

2. 名古屋市における重点課題

(1) 防災の視点

名古屋市は平成14年4月、東海地震に係る地震防災対策強化地域に指定され、平成15年12月には、「東南海・南海地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずる恐れがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域」に指定されたように、大規模地震の発生が想定される地域内にある。公園緑地をはじめとするオープンスペースは、災害発生時においては避難場所、延焼防止などの役割があり、市民にとって身近な存在である住区基幹公園(街区公園、近隣公園、地区公園)や学校が主にこの役割を担うものと考えられる。また、その後の救援活動、復興支援の拠点として公園緑地が果たす役割の重要性は、関東大震災や阪神・淡路大震災などの例を見ても明らかなように、都市の規模が大きいほど増すと考えられ、公園緑地の整備が市民の生命・財産を守り、災害からの復興を進める上で欠くことのできない役割を担うものと考えられる。

(2) 環境の視点

ヒートアイランド現象や異常気象、身近な自然や生物多様性の減少、廃棄物・大気汚染・水質汚濁といった様々なレベルの環境問題が名古屋市においても具現化してきており、これらの問題の緩和、低減に緑が有効であり、その質やまとまりの大きさにより効力が高まることが各種の調査で明らかとなっている。

名古屋市は市街化区域が市域面積の92%を占めており、その市街地整備は主に土地

区画整理事業により行われてきた。これまでに市域面積の約 70%で面的な開発が施行され、多くの公園や道路などの都市の社会資本整備が土地区画整理事業等により図られてきた。しかし、これらの事業は樹林地や農地など基盤整備の進んでいない区域で施行されることが多かったため、緑が減少した。そのため、現在ではまとまった樹林地のほとんどが長期未整備公園緑地などの大規模公園緑地内に残されている状況にあり、名古屋市の環境保全に果たす公園緑地の役割は大きいと言える。

名古屋市のこれからの公園緑地において、長期未整備公園緑地は今後も大きな課題となることが予想されるが、長期未整備を都市計画上の課題としてのみでとらえるべきではない。「安心・安全なまちづくり」や「環境首都」を目指す名古屋市において防災・環境といった視点は市民の健康や生命、財産に直結する重要な課題である。特に「環境の世紀」と呼ばれる 21 世紀において公園緑地は、都市の社会資本（インフラストラクチャー）としてとらえるだけでなく、都市の環境インフラストラクチャーの中核施設として位置づけ、名古屋市の将来像を描くにあたって、どのような環境を次世代に引き継ぐかといった視点に立つことが重要である。

緑の審議会における審議経過

- 平成17年11月18日（金）審議会
 - ・ 「これからの公園緑地のあり方－長期未整備公園緑地について－」（諮問）

- 平成17年12月8日（木）都市計画公園緑地事業推進部会
 - ・ 部会の議事運営について
 - ・ 部会長代理の指名
 - ・ 部会の公開について
 - ・ 「長期未整備公園緑地の現状と課題」について

- 平成18年1月25日（水）都市計画公園緑地事業推進部会
 - ・ 「長期未整備公園緑地の課題と対応策」について

- 平成18年2月1日（水）審議会
 - ・ 「これからの公園緑地のあり方－長期未整備公園緑地について－」
(検討状況報告)

- 平成18年3月15日（水）都市計画公園緑地事業推進部会
 - ・ 「長期未整備公園緑地整備方針の考え方」について
 - ・ 「個別公園の課題と対応」について

- 平成18年4月21日（金）都市計画公園緑地事業推進部会
 - ・ 「中間報告案」について

- 平成18年6月6日（火）審議会
 - ・ 「これからの公園緑地のあり方－長期未整備公園緑地について－」
(中間報告)

- 平成18年7月6日（木）都市計画公園緑地事業推進部会
 - ・ 「長期未整備公園緑地整備の優先度の考え方」について
 - ・ 「個別公園の課題と対応」について

- 平成18年9月8日（金）都市計画公園緑地事業推進部会
 - ・ 「個別公園の課題と対応」について
 - ・ 「答申（素案）」について

- 平成18年11月20日（月）審議会
 - ・ 「これからの公園緑地のあり方－長期未整備公園緑地について－」（答申）