

緑地の保全・創出を
図るための方策について

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、とりわけ民有地を中心とする市域の緑の減少について、これに歯止めをかける方策の提示は、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18年2月1日に名古屋市長より諮問された「緑地の保全・創出を図るための方策について」に対して、緑の保全・創出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	○ 奥 野 信 宏
委 員	浅 野 房 世
	○ 飯 尾 歩
	○ 池 上 博 身
	大 和 田 道 雄
	尾 田 榮 章
	亀 山 章
	佐 々 木 葉
	新 海 洋 子
	角 南 勇 二
	滝 川 正 子
	○ 成 田 多 喜 夫 (専 門 委 員)
	西 山 八 重 子
	○ 林 進 (専 門 委 員)
	○ 堀 越 哲 美 (専 門 委 員)
	○ 安 木 正 一 (専 門 委 員)
	丸 山 宏
	山 田 進
	○ 山 田 宏 之 (専 門 委 員)

○ 部会構成委員

目 次

はじめに	1
------	---

第 1 章 緑地の保全・創出の必要性	2
--------------------	---

1. 名古屋市における緑の現状と課題
2. 市街地における緑の必要性和今後の緑化推進のあり方

第 2 章 緑の保全について	4
----------------	---

1. 緑地保全地域制度の導入
2. 緑地保全地域制度導入にあたっての基本的な考え方
3. 今後の検討課題

第 3 章 緑の創出について	6
----------------	---

1. 緑化地域制度の導入
2. 緑化地域制度導入にあたっての基本的な考え方
3. 今後の検討課題

第 4 章 市民参画について	8
----------------	---

1. 市民やNPO、事業者の理解
2. 市民意識の醸成
3. 市民参画の推進

はじめに

近年、名古屋を始めとする大都市域では、緑の減少に伴う様々な弊害が顕在化している。特に、都市機能の集中する市街地では、自然とのふれあいの場の喪失、都市景観や都市環境の悪化等が著しいが、中でもヒートアイランドへの対応は緊急の課題となっている。

このような状況を踏まえ、国政に関しては、平成 16 年 3 月 30 日に決定された「ヒートアイランド対策大綱」（関係府省連絡会議）において、地表面被覆の改善の具体的な施策として「緑化地域制度の創設」等の民間建築物等の敷地における緑化等の推進、都市形態の改善の具体的な施策として「緑地保全地域制度の創設」等の水と緑のネットワーク形成の推進が盛り込まれ、実現のための法整備として、平成 16 年度に都市緑地法が改正、施行された。

名古屋市においても、平成 12 年度に策定した「名古屋市みどりの基本計画（以下「緑の基本計画」という。）」に加えて、平成 16 年度に新たな都市緑地法の趣旨を十分に生かした「緑のまちづくり条例（以下「条例」という。）」を制定した。これにより、環境首都をめざす名古屋市では、緑あふれる良好な都市環境の形成を図り、健康で快適な生活を確保し、将来の市民にも引き継いでいくこととなったが、そのためには、市、市民、事業者がそれぞれの責務を果たしながら、相互協力により緑の保全及び創出の施策に取り組んでいくことが必要である。

本答申は、緑の審議会に対して諮問された「緑地の保全・創出を図るための方策について」に関し、前述の緑化地域及び緑地保全地域の導入を始め民有地を中心としたこれからの緑地の保全・創出策のあり方について、調査審議を経て検討した制度導入の基本的な方針、今後の方向をまとめたものである。

第1章 緑地の保全・創出の必要性

1. 名古屋市における緑の現状と課題

平成17年の緑被率調査によれば、名古屋市域の緑被面積は8,088ha、緑被率は24.8%となっており、前回調査の平成12年時点の25.3%と比較すると、多少減少の割合が緩やかになっているとはいえ、調査開始の平成2年時点の29.8%からの減少傾向に歯止めがかかる状況ではない。平成2年からの15年間で面積が大きく減少した緑被地は農地の約900ha、次いで樹林地の約300haであり、いずれも、民有地における土地利用の転換が主な原因となっている。

一方で、市は公的な緑の整備の成果として、15年間で都市公園面積約360haを確保し、街路樹の緑被面積は約60ha増加したが、緑被地全体の減少速度が大きく上回っている状況である。

名古屋市域の2/3を占める民有地においては、未だ利用されていない土地における緑被面積が約3,500ha残されているが、これらの緑のほとんどは将来に向かって担保されているとは言い難く、仮に全て造成や建築等により失われれば、名古屋市域の緑被率は14%程度まで減少することになる。緑が市民にとって良好な生活環境を保持する上で欠かせない共有の資産であるという認識に立てば、これ以上の緑の減少は名古屋市全体の大きな損失として見過ごすことのできない重要な問題であると言えよう。このことは、これまでの公的な緑を確保するために要した莫大な費用及び労力と、その進捗状況を比較すれば明らかであり、一度緑を失ってしまった事の重大性を、より市民に理解してもらう必要がある。

2. 市街地における緑の必要性和今後の緑化推進のあり方

名古屋市域の92%を占める市街化区域では、前提としては居住系、業務系の都市機能が最大限に発揮されるまちづくりが進められるべきであるが、このことは、建築物や舗装のみでまちを構成することを意味しているわけではない。人々が生活し、働く場として良好な市街地の整備を促進させる区域であり、そのために適切な緑の質と量の確保が求められる。特に、樹木の緑陰や蒸発散によるヒートアイランド対策や樹木と建物が調和した都市景観の形成、火災時の延焼防止等、日常、非日常において、緑は都市生活に多大な効果を発揮する。そのためには一つの目安として、市が緑の基本計画の中で将来の目標とする、名古屋市域の緑被率30%が達成されることが望ましいが、当面の実現性を考えれば、まずは、少なくとも市街化区域の緑被率21.0%という現状の維持をいかにしてなし得るかを市民に示すことが急務である。

しかしながら、いかに緑が求められても、都市計画事業や区画整理事業等によって産み出される都市公園や道路に付随する街路樹等、公的な整備による緑は、良質ではあるが確保するために量的な限界と速度的な限界がある。

したがって、良好な都市環境、品格ある都市景観、安全な都市構造を守り、次世代へと引き継ぐためには、市民や事業者自らが緑を確保して定着させることを目的とした新たな制度の導入が最も必要となる。とりわけ、緑地保全地域、緑化地域の両制度は、条例にも掲げられているとおり、今後、市民、事業者の理解を得て積極的に活用していかなければならない。そして、市は緑化推進に関し、市長を中心に全庁的な体制の構築を図り、率先した取り組みを市民や事業者に示さなければならない。

第2章 緑の保全について

1. 緑地保全地域制度の導入

良好な景観と生物の多様性が保たれている都市の緑地は、身近な自然とのふれあいの場として住民にやすらぎやうるおいをもたらす。また、ヒートアイランドの緩和機能については、近年、様々な主体による調査が行われ、冷熱の供給源として注目されているところであり、名古屋市においても、平成17年度に市民が主体となった全市的な気温調査が行われ、市東部樹林地と都心とで最大4℃の気温差が示される等、市民の関心も高まりつつある。

しかし、名古屋市では市域全体にわたって市街化が進展しているため、このような緑地は極めて貴重な存在であり、市域の良好な生活環境保全のための有効な手段として、良好な樹林地を保全していかなければならない。これまでも市は緑の現状凍結的な規制である特別緑地保全地区に取り組んできたが、今後は新たに、開発による急激な消失の抑止を目的として、一定の活用を許容しつつ緑の保全を図っていくことが必要であると考えられる。そのための具体的手法として、現状では保全規制の対象となっていない民有樹林地について、新たな保全施策として緑地保全地域制度の導入を進めていくことが必要である。

2. 緑地保全地域制度導入にあたっての基本的な考え方

名古屋市内では、都市計画公園緑地を除き、大規模な樹林地は概ね失われているが、10～100ha程度の比較的中規模なまとまりをもつ樹林地が市東部に散在している。これらの樹林地のうち、里山的景観、多様性の高い植生、変化に富んだ地形、湧水や水辺などを有する自然度の高い区域を緑地保全地域の候補地として選定し、指定の是非を検討すべきである。

また、保全に関する計画等の基本的な方向は、本制度が民有地に対する直接的な利用規制にあたることに鑑み、一定規模以下の土地改変等を可能としつつ、現状の緑の保存に関して風致地区制度の規制よりも踏み込んだものとするのが妥当である。

3. 今後の検討課題

(1) 具体的な地域の決定と保全に関する計画

緑地保全地域の決定については、開発事業の着手やその準備作業の動向を勘案しつつも、現状の民有樹林地を良好な状態で保全していくために、積極的な取り組みが必要である。また、具体的な規制内容となる保全に関する計画については、箇所ごとの実情を踏まえて個別に検討する。

(2) 土地所有者等の理解と協力

緑地保全地域制度の導入にあたっては、緑の保全、さらには都市環境の維持に対する土地所有者等の理解が欠かせない。そのため、できる限り早期に土地所有者等の意向を把握し、協力に向けての働きかけを行う必要がある。

(3) 緑地の保全管理に対する支援

緑地の保全のためには、規制だけではなく適正な管理が必要である。土地所有者等の協力を得やすくし、市民の関心を高めるためにも、都市緑地法に規定する管理協定制制度や既存の市民緑地制度等の活用による市民参画の仕組みを導入する等、土地所有者等に対する緑地管理の支援方策を検討する必要がある。

第3章 緑の創出について

1. 緑化地域制度の導入

都市緑化は、都市環境の改善効果を市民にわかりやすく、目に見える形で示すことができる。今後も進展が予想される名古屋市の市街地では、公的に整備される緑に加えて、民有地における緑を定着させることが不可欠である。

そのためには、市民や事業者等多様な主体が「緑のまちづくり」に参画することを求め、一定規模以上の敷地における建築行為に対して一定率以上の緑化を義務付ける緑化地域制度を導入することが、最も効果的であると考えられる。これによって、名古屋市域では、建築に伴い年間数百 ha 程度の緑が担保されることが期待される。

2. 緑化地域制度導入にあたっての基本的な考え方

名古屋市は、政令指定都市の中でも特に市街化区域の占める割合が高く、ほぼ全域が市街地であると言える。緑化地域の区域指定にあたっては、都心や商業地、工業地、住宅密集地などの現実に緑の少ない地域に限らず、近い将来の宅地化が予想される地域まで含めて、幅広く規制の対象とすることが必要である。

また、市民の意向を把握したうえで、市民にとって不公平感を抱かせることのないよう、対象となる敷地面積や緑化率を定めることが重要である。

これらを踏まえ、名古屋市における緑化地域の区域指定は市街化区域全域とし、緑化率は建ぺい率に応じて、少なくとも空地の30%を超えるものとして段階的に定めることが妥当であるが、都心部においては、緑の確保がヒートアイランド対策や都市景観の向上、防災性の向上の面で大変有効であることから、より一層の緑化への取り組みが求められる。また、緑化に対するより多くの主体の参画のためには、対象敷地面積を300㎡以上とすべきであるが、商業系の用途地域においては、総合設計制度による容積率割増の対象となる500㎡以上として、土地の高度利用とのバランスを考慮することが妥当である。さらに、法に規定される緑化の適用除外等が、市民や事業者にとって合理的とは言えないものであれば、必要に応じて緑化地域と同等の市の独自制度を創設して補完することが必要である。

一方、市民や事業者に緑化義務を課す以上は行政の率先垂範は当然であり、普及啓発の意味からも、公共建築物に対する緑化の基準は、民有地に対する規制よりも強化されるべきである。

以上をまとめ、緑化地域制度等の素案を別表1及び別図1に提示する。

3. 今後の検討課題

(1) 緑化に対する支援

緑化地域制度の導入にあたっては、法の遵守、公平性の観点から、単に緑化義務の規制、手続きだけを定めるのではなく、実効性や定着性を担保する方策が検討されなければならない。したがって、手続き等の整備を進める一方、市民や事業者が利用しやすい支援の仕組みを以下の点において充実させ、周知を図ることが必要である。

- ①緑化施設の整備に対する助成や融資
- ②緑化に伴う建築基準等の緩和
- ③緑化に関する優良な取り組み、施設事例に対する顕彰
- ④緑化技術の情報提供

(2) 緑化の技術的な指針の必要性

個々の土地における緑化が市域全体の緑化に貢献するものとなるためには、緑化に関する技術的な指針を設け、緑化の質に関して一定の水準を保つことにより、より良い緑のまちづくりが実現されるよう誘導することが必要である。具体的には、ヒートアイランドへの対応等の都市環境の改善、都市景観、水と緑のネットワークの形成、大震火災時の防災性向上に資する効果的な緑の配置や樹種選定、維持管理方法等をわかりやすく示し、できる限り緑化主体に実現させることを努力すべきである。

第4章 市民参画について

1. 市民やNPO、事業者の理解

緑化による都市環境改善の効果や、市が目標とする緑のあり方、具体的な施策の実施について、市民やNPO、事業者に対するわかりやすい説明を継続的に行い、理解を得ることが重要である。そのためには、緑の効果の定量的な把握や情報発信のツール整備について、積極的に努めていかなければならない。

2. 市民意識の醸成

民有地の緑地保全や緑化推進は、緑地保全地域制度や緑化地域制度の導入のみで完結するものではなく、市による積極的な誘導施策が必要である。市民一人ひとりが身近な緑を大切にし、自ら緑を生み出して楽しむ意識を醸成するような施策を進め、民有地において保全され創出された緑は、個々の所有物であると同時に地域全体の貴重な財産であるという意識を共有させ、市民やNPO、事業者が自ら緑を守り育てる機運の盛り上がりを図るべきである。

3. 市民参画の推進

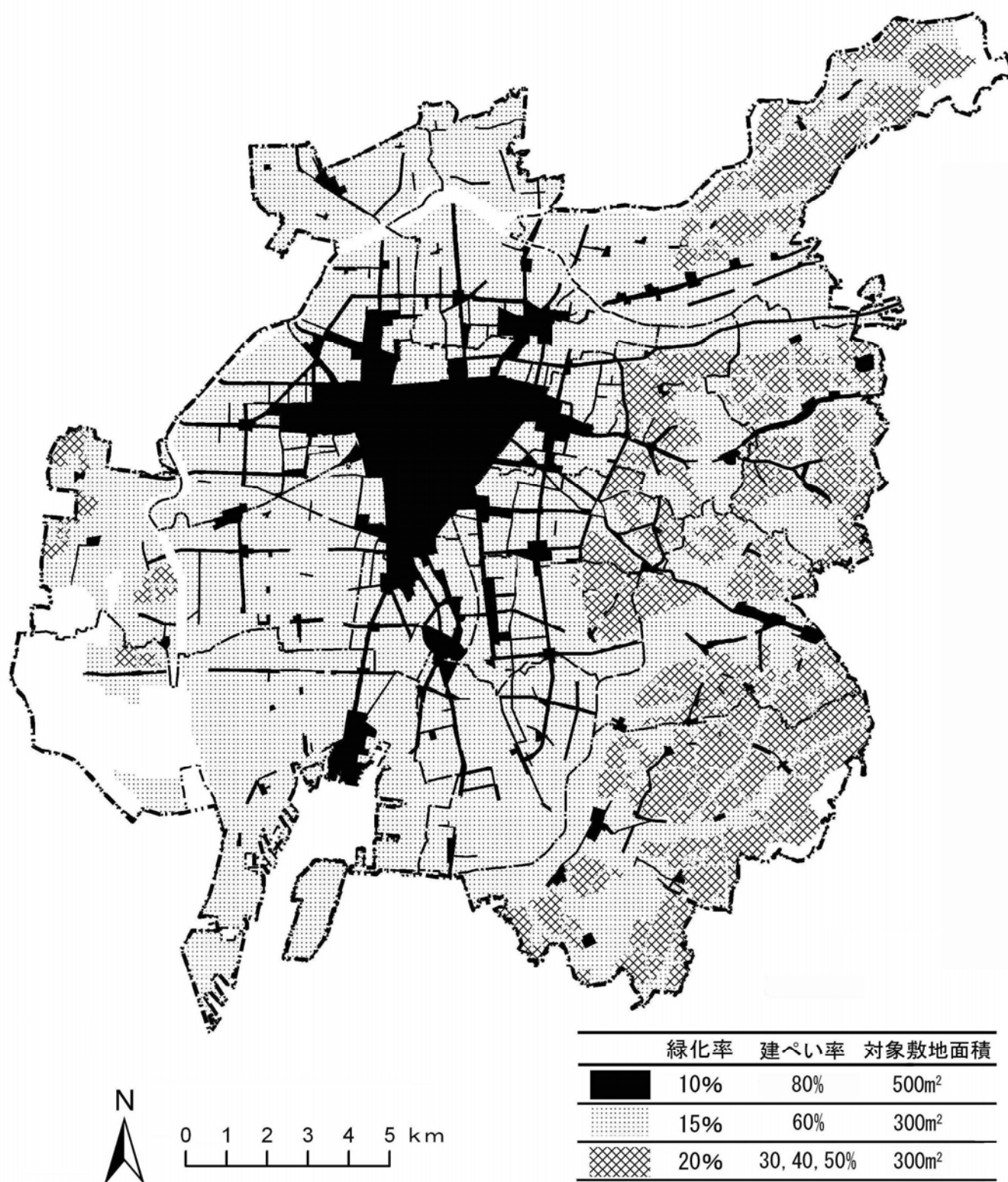
施策、制度によって確保された緑を放置することなく、地域の住民や事業者が積極的に参画して良好な状態で守り育てることが重要であり、積極的に活動するこれらの市民やNPO、事業者に対し、緑の利用規制の緩和や人材育成、活動助成等の支援の仕組みを構築していくことが市の責務である。また、緑の共同管理の試みや施工後のアフターサービスの充実を業界に働きかける等、地域単位でなされる緑のメンテナンスに対して、何らかの負担軽減がなされることが望ましい。その結果、緑地を守り育てる地域社会システムの形成がなされることがとなり、緑地の存在価値は大きく増大していくと考える。

緑化地域制度等の素案

	用途地域	建ぺい率 (%)	緑化率 (%)	対象敷地面積 (㎡)	
都市緑地法に規定する緑化地域による緑化率規制	第一種低層住専	30, 40, 50	20 (25)	300	
	第二種低層住専				
	第一種中高層住専	50			
	第二種中高層住専	60			
	第一種住居				
	第二種住居				15 (20)
	準住居				
	準工業				
	工業				
	工業専用				
	近隣商業	80	10 (15)	500	
	商業				
市独自条例による適用除外の対応等	近隣商業	—	10 (15)	500	
	商業				

※()内は、公共建築物の場合の基準値

緑化地域制度等の素案（区域図）



緑の審議会における審議経過

○平成18年2月1日（水）審議会

- ・ 「緑地の保全・創出を図るための方策」について（諮問）

○平成18年4月7日（金）緑の保全・創出部会

- ・ 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
- ・ 「緑地の保全・創出を図るための方策」について

○平成18年6月1日（木）緑の保全・創出部会

- ・ 「緑地の保全・創出を図るための方策」について
- ・ 「検討状況の報告」について

○平成18年6月6日（火）審議会

- ・ 「緑地の保全・創出を図るための方策」について（検討状況報告）

○平成18年7月26日（水）緑の保全・創出部会

- ・ 「緑地の創出」について

○平成18年9月8日（金）緑の保全・創出部会

- ・ 「緑地の保全・創出を図るための方策」について
- ・ 「答申の骨子（案）」について

○平成18年10月26日（木）緑の保全・創出部会

- ・ 「答申（案）」について

○平成18年11月20日（月）審議会

- ・ 「緑地の保全・創出を図るための方策」について（答申）