

緑の質の評価について

答 申

平成 24 年 12 月 17 日

名古屋市緑の審議会

名古屋市では、平成 23 年 3 月に「なごや緑の基本計画 2020」を策定し、緑のまちづくりを推進しているところである。

しかしながら、名古屋の緑を保全・創出していく上で解決すべき課題がいくつか残されている。とりわけ市内に現存する緑に対して、効果的な緑地保全方を推進していくためには、緑の量のみではなく、その立地条件や自然的条件及び市民生活との関わり度合いなどの特性、いわゆる緑の質について評価・分類を行う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 23 年 3 月 7 日に名古屋市長より諮問された「緑の質の評価について」に対して、緑の質の評価検討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効果的な緑地保全方を推進していくことを要望する。

名古屋市緑の審議会

会 長	奥野 信宏
部 会 長	林 進 (専門委員)
委 員	赤堀 敏彦
	飯尾 歩
	池邊 このみ
	岡本 明子
	尾田 榮章
	亀山 章
	後藤 澄江
	新海 洋子
	田島 夏与 (専門委員)
	柳野 良明
	夏原 由博 (専門委員)
	浜島 繁隆 (専門委員)
	半田 真理子
	広田 奈津子
	堀田 守
	堀江 典子
	増田 理子
	眞弓 浩二 (専門委員)
	丸山 宏
	向井 清史
	百瀬 則子
	山田 宏之

目次

はじめに	1
第1章 名古屋市の緑の現状	2
1 緑の保全の取り組み	
2 緑の現状	
3 「なごや緑の基本計画 2020」との関係	
第2章 緑の質の評価手法について	4
1 緑の質の評価の基本的な考え方	
2 評価の前提	
3 緑の質の評価手法	
第3章 緑地の評価・分類について	10
1 評価・分類の方法	
2 自然的視点と社会的・市民的視点のクロス評価（一次評価＋二次評価）	
3 緑地の総合的な評価・分類	
第4章 緑の質の評価の考察と課題	12
1 緑地の類型化	
2 緑の質の評価の成果	
3 緑の質の評価の課題	
第5章 今後に向けた展開	15
1 行政としての取り組み	
2 市民との取り組み	
おわりに	17

はじめに

緑は、都市環境の改善、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の確保、災害の防止等において大きな効用を有する。特に都市化や市街化が大きく進んだ現代にあっては、人々の暮らしと生命を守る緑の役割はますます増大しており、2011年3月に発生した東日本大震災は、都市における緑の役割について、多くの人々が改めて認識する契機となった。

名古屋市は、戦前戦後を通じて、意欲的かつ先進的に都市計画に取り組んできた都市であり、これまでも都市計画公園緑地や地域制緑地の指定、市民との協働による森づくりなどにより緑の保全に努めてきた。また、平成20年に全国に先駆けて市街化区域全域の緑化を図る緑化地域制度を導入するなど、身近な緑の保全・創出にも取り組んできた。

そして、この地方では2005年に「自然の叡智」をテーマとした「愛・地球博」、2010年にはCOP10（生物多様性条約第10回締約国会議）が開催され、名古屋市のような大都市にあっても、地球規模での「生物多様性、生態系の恵みによる持続可能な社会」の実現への対応は大きな課題となっており、人々の関心も高まっている。

こうした機会を捉え、「なごや緑の基本計画2020」に掲げられた「緑と水の豊かな自然共生都市」を実現させていくためには、特に市域面積の3分の2を占める民有地に現存する樹林地の緑をできるだけ保全していくことが不可欠である。

そのためには、それぞれの樹林地としての緑が持つ存在価値や機能など、その特性に合わせた効果的な緑地保全方策を推進していくことが必要であり、それを判断する客観的な基準を用いた緑地の評価・分類が求められている。

本答申は、緑の審議会に対して諮問された「緑の質の評価について」に関し、こうした現状と課題を整理した上で、緑の質を評価する手法とその基準に基づいた緑地の評価・分類を行った結果についてまとめたものである。

第1章 名古屋市の緑の現状

1 緑の保全の取り組み

(1) 都市計画公園緑地の指定

名古屋市は戦前から都市計画公園緑地を指定し、重要な環境インフラとしての都市における緑の確保と活用に努めてきた。その結果、都市計画公園緑地内に多くの樹林地としての緑が残存している。都市計画公園緑地の指定状況は以下のとおりである。

- ・ 大正 15 年: 最初の都市計画公園 24 箇所、554ha 都市計画決定
- ・ 昭和 15 年: 防空緑地 5 箇所、826ha 都市計画決定
- ・ 昭和 22 年: 戦前の都市計画公園緑地を廃止し、31 箇所、881ha 都市計画決定
- ・ 平成 24 年 4 月 1 日現在: 都市計画公園緑地 789 箇所、2,798ha

(2) 地域制緑地等の指定

緑地保全に関する法律や条例に基づき、現状凍結的な保全を行う特別緑地保全地区制度や民有地を借地して公開する市民緑地制度など、多様な制度により樹林地の保全施策を進めてきている。主な施策の実施状況は以下のとおりである。

- ・ 昭和 14 年: 最初の風致地区の指定
- ・ 昭和 48 年: 都市緑地保全法公布
- ・ 昭和 53 年: 「緑化都市宣言」を決議、緑化推進条例施行
- ・ 昭和 55 年: 緑の総合計画を策定、最初の特別緑地保全地区の指定
- ・ 昭和 58 年: 主に民有地の緑化推進を目的とした名古屋緑化基金の開設
- ・ 平成 16 年: 都市緑地保全法から都市緑地法に改正、最初の市民緑地の設置
- ・ 平成 17 年: 緑のまちづくり条例施行

(3) 市民協働による森づくり

名古屋市では、平成 10 年に都市計画公園緑地内において「オアシスの森づくり事業」に着手し、平成 15 年には「なごやの森づくりパートナーシップ連絡会」を設立するなど、市内各地で市民とのパートナーシップによる森づくり活動を推進してきた。

2 緑の現状

(1) 名古屋市の緑被率

名古屋市の緑の変遷をみると、市街地の拡大とともに市内の緑は減少し続けている。名古屋市の緑被率は、平成 22 年現在 23.3% であり、緑被面積は 7,595ha となっている。これは、調査開始時である平成 2 年 (29.8%) と比較すると 6.5 ポイント低下したことになり、20 年間で 2,136ha の緑が消失している。

(2) 樹林地の減少

民有樹林地は、平成 22 年現在 2,354ha (樹林地全体面積の 2/3 を占める) となっており、この 20 年間に 550ha 減少し、土地利用の転換や相続の発生等により民有樹林地の減

少と細分化が進んでいることがわかる。

特に1ha以上の規模を有する樹林地をみると、平成22年現在1,321ha(樹林地全体の37%)、224箇所(樹林地全体の0.08%)であり、この20年間に221ha、58箇所減少している。また、その多くが東部地域に分布しており、1,177ha(樹林地全体の約9割)が集中している。

(3)長期未整備公園緑地の現状

名古屋市では、現在789箇所、約2,798haの公園・緑地を都市計画で決定している。

しかしながら、都市計画決定後長期間経過し、区域内に民有地が存在している都市計画公園緑地では、事業着手の目途がたたずに土地の買い取り申し出に対して十分な対応ができないため、民有樹林地の保全が進まないといった課題がある。平成19年4月1日時点の状況としては、長期未整備公園緑地40箇所、約1,150haのうち、概ね3/4は公有地化が進み、1/4にあたる294haが民有地となっていた。

こうした状況をふまえ、平成20年3月に長期間未整備となっている都市計画公園緑地の事業着手時期の目途を示す「長期未整備公園緑地整備プログラム」を策定した。

長期未整備公園緑地では、ほぼ5割が樹林地となっているが、その一部では「オアシスの森づくり事業」として民有樹林地を土地所有者から無償で借地し、専門家や土地所有者等の助言や協力を得ながら市民参加によって良好な緑地の保全と育成を図り、市民に自然との身近なふれあいの場を提供している。

3 「なごや緑の基本計画2020」との関係

(1)緑の保全の方向性

名古屋市は、平成23年に「なごや緑の基本計画2020」を策定し、市民・企業・行政が一体となって、「緑と水の豊かな自然共生都市」を目指している。

その中では、良好な都市環境の形成や防災機能を高めるため、緑の拠点となる樹林地等を街路樹や河川等の緑でつなぎながら、緑の機能と緑の質を高めていくこととしている。

(2)緑の基本計画のリーディングプロジェクト

「なごや緑の基本計画2020」は、緑の都市像の実現に向けた取り組みの柱となる3つの基本方針「みんなで取り組む緑のまちづくり」、「人と生き物が快適に暮らすまちづくり」、「既存の緑を大切に作るまちづくり」を掲げている。

そのリーディングプロジェクトの1つである「今ある緑を可能な限り保全する」の中では、重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき「保全配慮地区」の候補となる樹林地(1ha以上の民有樹林地)について、緑の質を評価し、区域の設定を検討することとしている。

これを受け、「緑の質の評価について」が緑の審議会に諮問され、緑の審議会では「緑の質の評価検討部会」を設置し、【答申資料】の図-1に示す経緯で検討を進めた。

第2章 緑の質の評価手法について

1 緑の質の評価の基本的な考え方

名古屋市内に残存する樹林地は、都市における貴重な緑であり、市民生活と密接に関わっている場合が多い。

このことから、評価の対象となる緑地の評価・分類を行うにあたっては、緑地の機能を自然的視点のみならず、社会的・市民的視点や行政的視点等も含め、総合的に評価・分類することを基本方針とした。

(以下、「緑の質の評価」とは「樹林地を主とした緑地の質の評価」として扱うものとし、緑・緑地・樹林地の関係を図2-1に示した。)

また、「緑の質の評価」の目的から緑地の評価・分類まで「緑の質の評価」の概要について【答申資料】の図-2に示した。

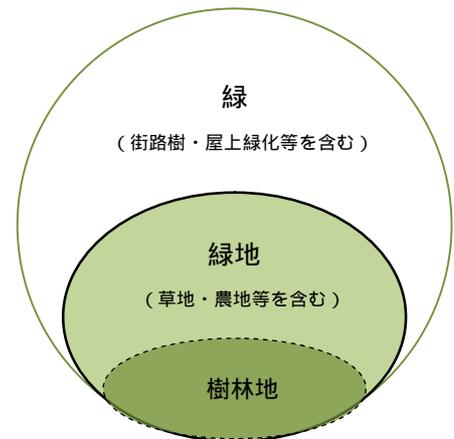


図2-1 緑・緑地・樹林地の関係

2 評価の前提

(1) 対象緑地の抽出

対象緑地は、「なごや緑の基本計画2020」において「保全配慮地区」の候補地として概ね1ha以上の私有樹林地とすることを基本とした。

実際、名古屋市が平成22年に実施した緑の現況調査によれば、特に1ha以上のまとまりのある樹林地の減少が著しい。また、箇所数では全体の樹林地の0.1%に満たない1ha以上の樹林地が、全市の炭素固定量の概ね半分を占めていること、加えて1ha以上の樹林地内の夏場における気温が市内平均温度35から約5低くなっており、クールスポット機能としてヒートアイランド現象の緩和に寄与していることなど¹から、緑の中でも1ha以上の規模を有する樹林地の存在機能は高い。

なお、対象緑地には、概ね1ha以上の都市計画公園緑地内の私有樹林地や先行取得済であるが買い戻しが必要な都市計画公園緑地内の樹林地も含めた。

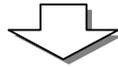
ただし、担保性の高い市街化調整区域や特別緑地保全地区内等の私有樹林地は、緊急に緑地保全方策を推進する必要性が低いと判断し、対象外とした。

この対象緑地の抽出方法については図2-2に示した。また、抽出した対象緑地の箇所数と面積は表2-1に示すように合計71箇所約398haであり、対象緑地の位置図については【答申資料】の図-3に、対象緑地の一覧は【答申資料】の表-1にそれぞれ示した。

1 出典 名古屋のみどり 緑の現況調査報告書(平成22年度 名古屋市)

以下の条件に該当するものを、対象緑地として抽出した。

(1) 平成22年の緑被データを用いて、「高木」、「低木」(竹林も含む)の面積が、およそ1ha以上ある緑地



(2) 民有地データ(GIS土地利用データ等)を用いて、上記の(1)の条件に次の または の条件を満たす樹林地

次の6つの都市計画公園緑地の民有地、先行取得地

- ・ 猪高緑地
- ・ 東山公園
- ・ 荒池緑地
- ・ 相生山緑地
- ・ 熊野公園
- ・ 細根公園

以外で次の条件に該当しない民有地

- ・ 市街化調整区域
- ・ 特別緑地保全地区
- ・ 土地区画整理事業等の対象となっている区域

図2-2 対象緑地の抽出方法

表2-1 対象緑地の箇所数と面積

対象緑地	箇所数	面積(ha)
都市計画公園緑地	6公園 16箇所	232.6ha
その他の民有地 (うち、市民緑地)	55箇所 (5箇所)	165.3ha (7.8ha)
合計	71箇所	397.9ha

(2) 調査・緑地カルテの作成

今回の「緑の質の評価」を行う対象緑地は、基本的に地権者のある民有地である。そのため、特に自然的項目については、対象緑地全71箇所を平等に評価するための共通データを得ることのできる、緑地の外周や立ち入り可能箇所からの相観調査²を主とした現地調査を行った。

さらに、この現地調査と並行して多方面から既存資料を収集し文献調査を行った。文献調査にあたっては、緑の質を評価する項目を念頭に対象緑地の地籍や都市計画の用途地域・地域地区などの基本的項目に加え、社会的・市民的項目についても全対象緑地で評価が可能となるようデータ収集を行った。

また、資料収集にあたっては、一部の緑地のみでデータが得られる項目や、今回の「緑の質の評価」に直接結びつかない資料についても、基礎データとして重要なものについては記録に留めた。

このように調査で得たデータをとりまとめ、緑地毎のデータベースとなる緑地カルテを全対象緑地について作成し、評価に活用した。

緑地カルテの構成は図2-3に示す。

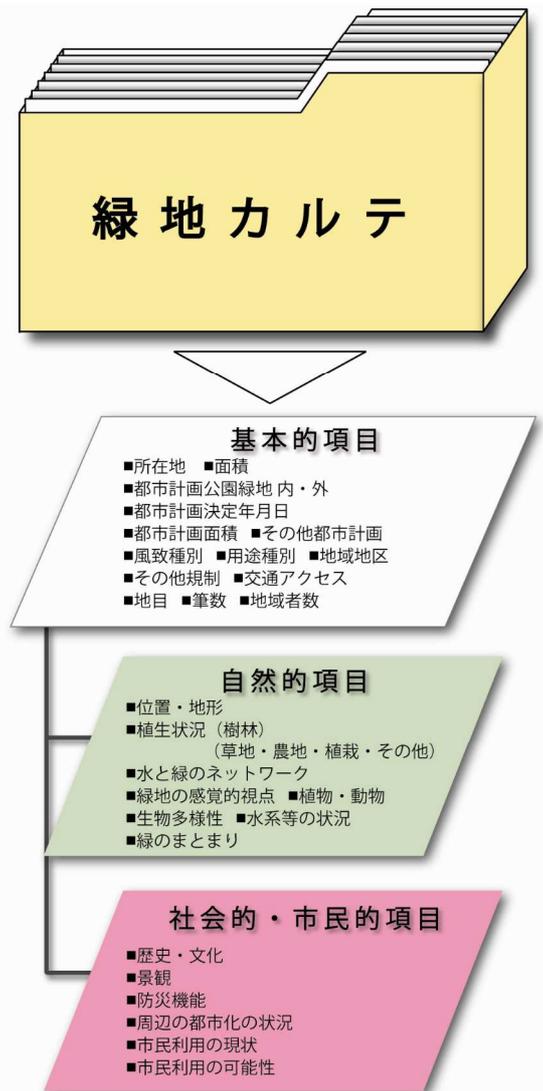


図2-3 緑地カルテの構成

3 緑の質の評価手法

(1) 評価項目・評価要素の抽出

「緑の質の評価」を行う評価項目については、自然的視点や社会的・市民的視点などから都市の緑が持つ様々な特性や機能、市民の価値観を反映することが肝要と考え、まず、現時点で想定されるできるだけ多くの評価項目及び評価単位となる評価要素を抽出した。

次に、評価項目・評価要素の選定にあたっては、2箇所の対象緑地において部会委員による評価の現地ケーススタディを行い、類似した評価項目・評価要素を整理し、実際にデータ収集が可能な評価要素に絞りこんだ。

選定した評価項目は、評価の基本方針に基づき、まず自然的視点と社会的・市民的視点の二つの視点、及びこれとは別に緑地の地籍、都市計画などの基本的事項に関する行

2 単なる景観ではなく、植物群落の形・構造を把握し、植物群落を外観的にとらえた様相を調査すること

政的視点の3つに分割した。

さらに選定した評価項目・評価要素も全対象緑地の調査データがそろった段階や評価を試行した段階において、評価要素の統合や評価視点の入れ替えを行うなど、より対象緑地の実態と整合するよう見直しを図った。

最終的な評価項目の構成として、自然的視点は、緑地が有する自然的な存在価値を評価する視点とし、「位置・地形」や「植生状況」など8評価項目とした。評価単位とする評価要素は、「平均傾斜度」や「主な林冠構成種」など27評価要素とした。

社会的・市民的視点は、市民生活と緑地の関わりの度合いを評価する視点とし、「歴史・文化」や「景観」など6評価項目とした。評価単位とする評価要素は、「神社仏閣・文化財・史跡・記念碑等の有無」や「視点場の有無」など17評価要素とした。

行政的視点は、担保性や施策の適用状況を評価する視点とし、「開発圧」や「施策評価」の2評価項目とした。評価単位とする評価要素は、「路線価」や「風致地区の指定」など11評価要素とした。

(2) 評価区分の考え方

評価単位となる評価要素毎における評価区分の考え方については、それぞれが全く異なる自然物を同じ区分で評価すること、及び評価のわかりやすさや評価する者により判断が異なることが求められることから、なるべく細分化しないことを前提とした。このため、原則的に「高」・「中」・「低」の3評価区分とした。

その定量的なデータの「高」・「中」・「低」の評価区分の基準は、図2-4に示すように全対象緑地のデータの分布状況をいくつかの階層に分けたヒストグラムを作成し、その結果が正規分布とみなせる場合には、データ値の上位の緑地から、「高」=「概ね上位30%」、「中」=「概ね中位30~70%」、「低」=「概ね下位30%」となるよう基準値を設定した。

また、定量的でないデータや定量的であっても正規分布とみなせないデータについては、データ数からおよそ3等分できる数値を基準値とし、評価が「有」「無」となるような3区分できないものについては、「高」・「低」の2評価区分とした。

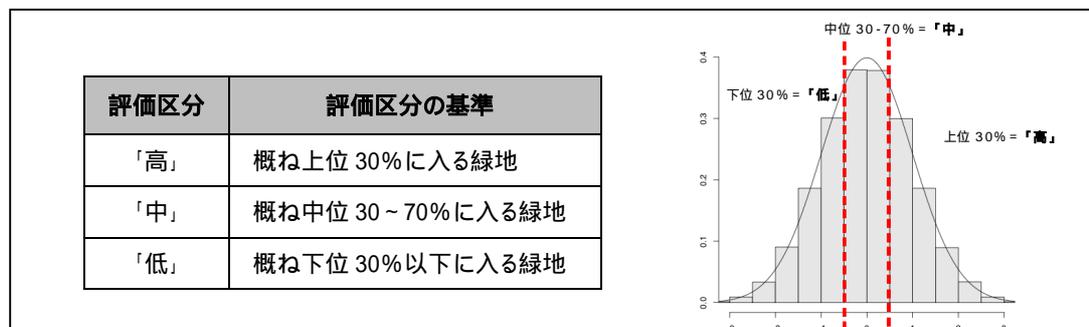


図 2-4 評価区分の基準とヒストグラム

(3) 段階評価の導入

選定した評価項目・評価要素を用いて、対象緑地を総合的かつ客観的に評価するため

には、段階評価の方法を取り入れる必要があると考えた。その段階評価のイメージを図2-5に示した。

まず、自然的視点と社会的・市民的視点の評価項目のうち、全対象緑地においてほぼ同条件で共通して評価が可能な項目を一次評価項目とした。一次評価は、緑地の共通評価であり基本的評価と言えるものである。

次に、自然的視点の評価項目によっては、前述したように現地調査は主として相観調査となるため、文献調査で得られるデータにおいては、各緑地間でばらつきが大きいと考えられた。また、緑地の規模が大きくなるほど高く評価されやすい項目もある。しかし、評価するにあたっては、緑地のデータの有無や規模に影響されずにできるだけ客観的に評価することが必要である。

そのため、これらの項目は一次評価から切り離し、一次評価に重みづけする二次評価項目とした。二次評価は、その緑地が持つ自然的特性の評価に漏れがないようにする特性評価であり、一次評価を補完するものである。

さらに、自然的視点と社会的・市民的視点以外の緑地の地籍、都市計画の建ぺい率や地域地区指定の有無などの項目は、行政的評価を要する三次評価項目とし、一次評価と二次評価をあわせた後に三次評価を組み合わせることにした。

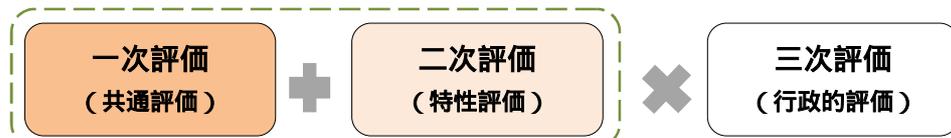


図2-5 段階評価のイメージ

(4) 一次評価及び二次評価について

一次評価は10評価項目・34評価要素により構成し、このうち自然的視点の項目は「位置・地形」や「植生状況」など4評価項目・17評価要素、社会的・市民的視点の項目は「歴史・文化」や「景観」など6評価項目・17評価要素として評価した。

これら一次評価の評価項目及び評価要素について【答申資料】の表-2及び表-3にそれぞれ示した。また、一次評価の自然的視点と社会的・市民的視点の評価結果は、対象緑地全71箇所毎にレーダーチャート分析も行い、図2-6に示すように緑地毎の自然的視点と社会的・市民的視点の評価項目毎の特性を全項目と代表項目で表した。

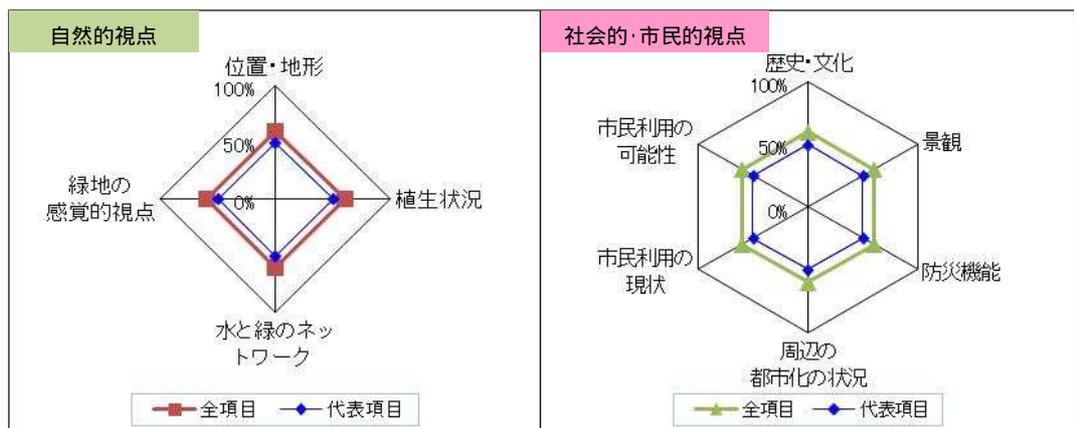


図2-6 レーダーチャートによる特性の把握

二次評価は自然的視点のみの「植物・動物」など4評価項目・10評価要素により構成して評価した。これら二次評価の評価項目及び評価要素について【答申資料】の表-4に示した。

(5) 一次評価に対する二次評価の重みづけ

二次評価は一次評価の自然的特性を補完するものであるが、一次評価の結果に二次評価結果をそのまま加えることは、緑地の規模が大きくなるほどあるいは文献データが多く得られるほど、自然的視点においてその緑地が他の緑地より過大評価されることにつながる。このため、一次評価に加える二次評価の重みづけの割合について検討する必要があり、その割合を変化させた結果をそれぞれシミュレーションして検証した。

この結果、一次評価における最大評価の2割程度を二次評価における最大評価として評価することが妥当であると判断し、この基準で対象緑地全71箇所における一次評価の結果に二次評価を加え、自然的特性を補完することとした。

(6) 全項目と代表項目による評価

一次評価については、まず、抽出した全項目（全評価要素）による評価を行った。これは、その緑地の特性をもれなく評価することを目指したものであるが、一方で評価項目・評価要素の多さから評価をうち消し合うことによる評価の平均化につながることも考えられた。また、評価要素毎に緑の質を評価する重みが異なるはずだが、評価要素が多くなるほど重みの差も大きくなると考えられた。

このため、特に重要と思われる評価要素を代表項目として抽出し評価した方が、緑地の特性をより明確にした評価が可能になるとも考えられた。したがって、一次評価については、全項目（全評価要素）による評価と代表項目（代表評価要素）による評価をそれぞれ行った。

代表項目は、10評価項目・14評価要素により構成し、このうち自然的視点の項目は4評価項目・7評価要素、社会的・市民的視点の項目は6評価項目・7評価要素として評価した。これら代表項目として選定したのは、【答申資料】の表-2及び表-3に着色した評価要素である。

(7) 三次評価について

三次評価は、一次評価に二次評価を加えた自然的視点と社会的・市民的視点から緑地毎の緑の質を客観的に評価した上で、施策の適用状況や緑地の開発圧などに対する担保性といった行政的な評価や課題を浮かび上がらせるものである。

三次評価の項目は、開発圧（担保性）に関する項目と施策評価（施策の適用状況）に関する項目の2評価項目・11評価要素により構成して評価した。これら三次評価の評価項目及び評価要素は【答申資料】の表-5に示した。

この中には、開発圧に相関すると考えられる一次評価項目とした「平均傾斜度」と「周辺の都市化の状況」の評価要素についても、評価の考え方を再整理して開発圧（担保性）に関する評価項目に含めた。

第3章 緑地の評価・分類について

1 評価・分類の方法

対象緑地を評価・分類するにあたっては、評価の高い順に序列化し分類する方式ではそれぞれの緑地が持つ特性や課題を表して類型化することができない。

このため、緑地の評価結果の表現方法、つまり分類方法としては、クロス評価手法を用いることとした。図3-1に示すクロス評価モデルは、異なる視点による2軸を組み合わせ、二次元的な配置により緑地を評価・分類するものである。

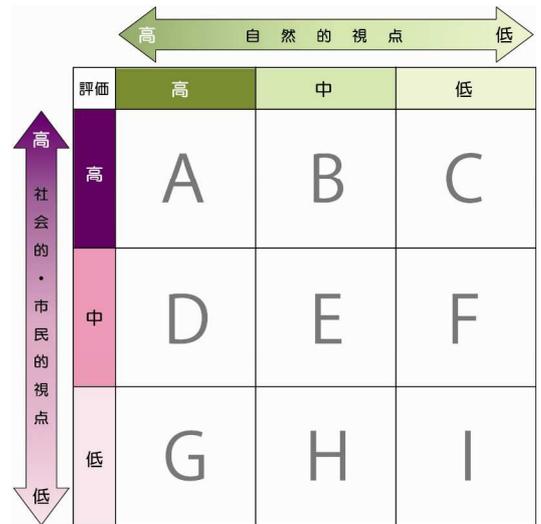


図3-1 クロス評価モデル

2 自然的視点と社会的・市民的視点のクロス評価（一次評価＋二次評価）

今回の「緑の質の評価」では、まず一次評価に二次評価を加えた後、図3-1に示すように自然的視点と社会的・市民的視点の2軸を組み合わせ、それぞれの視点を「高」・「中」・「低」の3評価に区分して、計9象限に対象緑地全71箇所を評価・分類するクロス評価を行った。これは、三次評価の行政的視点を含めずに緑地そのものを客観的に評価・分類した結果と言えるものである。

このクロス評価の結果から言えることは、例えば象限Aに分類される緑地は、自然的視点及び社会的・市民的視点の両面から見て、高く評価される特性を持った緑地である。また、象限Cに分類される緑地は、特に社会的・市民的視点から見て高く評価され、逆に象限Gに分類される緑地は、自然的視点から見て高く評価される特性を持った緑地である。象限Iに分類される緑地は、自然的視点、社会的・市民的視点とも低く評価されているが、これらは現時点の評価であり、今後評価を高めていく可能性のある緑地である。

このクロス評価については、全項目による評価と代表項目による評価の2つで実施し、全項目で行った結果を【答申資料】の図-4に、代表項目で行った結果を【答申資料】の図-5にそれぞれ示した。

これらの結果を比較してみると、全項目で行った評価・分類と代表項目で行った評価・分類の結果で同質の結果が得られた。

さらに、全項目と代表項目のクロス評価の結果における妥当性についてそれぞれクラスター分析³で検証を行った結果、クロス評価とクラスター分析の分類傾向が近いことが示され、クロス評価が対象緑地を評価・分類する方法として有効であることを実証した。

3 ある集団の中から互いに近い対象をグループ化して集落(クラスター)を作り、対象を分類しようとする方法の総称

3 緑地の総合的な評価・分類

一次評価に二次評価を加えた自然的視点と社会的・市民的視点の特性の強さに三次評価を組み合わせたクロス評価を実施し、対象緑地全 71 箇所の特性と課題を把握できるよう総合的な評価・分類を行った。自然的視点と社会的・市民的視点の特性の強さとは、自然的視点と社会的・市民的視点の二つの評価の差分によりどちらの特性が強いかを表した軸である。これによって、自然的視点あるいは社会的・市民的視点の評価の低さを際立てせることなく、緑地を評価・分類することを可能とした。

この一次評価に二次評価を加えた自然的視点と社会的・市民的視点の特性の強さと、三次評価の施策の適用状況から見た評価（施策評価）を組み合わせ、かつ開発圧（担保性）の評価を色の濃淡で示し、三次元的に表した緑地の総合的な評価・分類の結果について【答申資料】の図-6 に示した。

さらに、この緑地の総合的な評価・分類をわかりやすく示すため、対象緑地名と面積を明記したものを【答申資料】の図-7 に示した。

第4章 緑の質の評価の考察と課題

1 緑地の類型化

【答申資料】の図-6に示す緑地の総合的な評価・分類の中で、4隅の象限にある(1)自然的特性が強く、施策評価が高いと分類された緑地、(2)社会的・市民的特性が強く、施策評価が高いと分類された緑地、(3)自然的特性が強く、施策評価が低いと分類された緑地、(4)社会的・市民的特性が強く、施策評価が低いと分類された緑地を中心に大きく4つのタイプに類型化し、それぞれの特性と課題について考察した。

(1) 自然的特性が強く、施策評価が高いと分類された緑地

これらの緑地は、市内の緑の根幹をなす都市計画公園緑地内のまとまりのある樹林地が多いが、自然的特性にすぐれたそれ以外の私有樹林地も含まれる。

都市計画公園緑地内であっても開発圧が低いと評価された緑地もあり、これらは用地取得などにより優先的に緑地を担保すべきである。また、都市計画公園緑地内では「オアシスの森づくり事業」や先行取得地内などで市民協働による森づくりを進め、社会的・市民的視点の評価をさらに高めるべきである。

(2) 社会的・市民的特性が強く、施策評価が高いと分類された緑地

これらの緑地は、都市計画公園緑地内の樹林地や市民緑地、それ以外の私有樹林地で規模も様々だが、市内の緑の拠点となっている緑地も多い。開発圧が高い、あるいは低いと評価された緑地は、優先的に緑地の担保性をさらに高めるべきである。また、市民緑地や都市計画公園緑地内の樹林地では市民協働による森づくりを進め、社会的・市民的視点の評価のみならず自然的視点の評価をさらに高めるべきである。

(3) 自然的特性が強く、施策評価が低いと分類された緑地

これらの緑地は、対象緑地の中では比較的規模が小さい私有樹林地であるが、市街地内においては自然的特性にすぐれ、今後、評価が高まる可能性のある緑地も多い。この中には開発圧は低いと評価された緑地も多く、緑地に応じて施策評価を高めつつ、あわせて担保性も高めるような施策適用を検討すべきである。また、緑地によっては土地所有者の理解と協力を得て、市民参加による森づくり活動などを通じて社会的・市民的視点の評価をさらに高めるべきである。

(4) 社会的・市民的特性が強く、施策評価が低いと分類された緑地

これらの緑地は、対象緑地の中では比較的規模が小さい私有樹林地であるが、自然的視点よりは社会的・市民的特性がすぐれ、地域での存在感がある緑地が多い。この中には開発圧にさらされている緑地が多く、緑地に応じて施策評価を高めつつ、あわせて担保性も高めるような施策適用を検討すべきである。

2 緑の質の評価の成果

(1) 段階評価

今回の「緑の質の評価」は、これまであまり行われてこなかった民有樹林地を対象とした。現地調査に制約があり、データが不ぞろいとなる民有樹林地では、単一の評価基準では通用しない。また、客観的な評価を行うためには緑地の規模に大きく左右されないことも重要であった。

そのため、まずは共通評価となる一次評価を行い、緑地の特性については二次評価で補完した。さらに、行政的視点を要する評価を三次評価として組み合わせる段階評価による手法を導入し、緑地の評価・分類に活用した。これは、民有樹林地を主体とした緑地の特性を現実に合わせて客観的に評価する手法であるが、今回の「緑の質の評価」のみならず、公有地となっている緑地を評価・分類する際においても十分活用できるものである。

(2) 全項目と代表項目による評価

今回の「緑の質の評価」は、全項目による評価に加え代表項目による評価も試み、それぞれの評価結果を比較検証した結果、同質の結果が得られた。

このことから、今後より簡便に「緑の質の評価」を行う手法として、代表項目による評価・分類を活用することも可能と言える。

また、共通評価である一次評価の段階において、全項目と代表項目による対象緑地全71箇所のレーダーチャート分析を行っている。このレーダーチャート分析を活用することで、緑地毎の自然的視点と社会的・市民的視点から見た特性を把握することも可能である。

(3) 緑地カルテ

今回の「緑の質の評価」を行うにあたっては、全対象緑地において現地調査と文献調査を行い、データを収集・記録した緑地カルテを作成し評価に活用した。緑地カルテは個別緑地の基礎資料となるものであり、「緑の質の評価」の基本となるものである。

今後も「緑の質の評価」の見直しや緑地保全施策を検討する際にも十分活用できるものである。

(4) 評価・分類

今回の「緑の質の評価」では、全対象緑地をそれぞれ評価するとともに、多様な視点と客観的な基準により緑地の評価・分類を行った。評価・分類の手法は第3章に示したが、今回の緑地を評価・分類した結果は、今後に向けて効果的な緑地保全方策を推進するための方向性を明確にしたものといえる。

3 緑の質の評価の課題

(1) 対象緑地

今回の「緑の質の評価」は、民有樹林地が主となる概ね 1ha 以上の緑地を対象としたが、中には 50ha 以上の大規模な樹林地も規模に関係なく同列に一団の緑地として評価した。

こうした大規模な緑地については、今後、緑地保全施策導入の検討や都市計画公園緑地の樹林地の保全計画を立てる際においては、その緑地をさらに区分して調査し評価を行うことも必要である。

一方、今回は概ね 1ha 未満の民有樹林地を対象外としたが、特に都市計画公園緑地内には、1ha 未満の樹林地が一定の区域にまとまって点在している場合もある。

都市計画公園緑地内の民有樹林地に、効果的な緑地保全施策導入の検討を図っていくにあたっては、こうした 1ha 未満の民有樹林地も調査し評価を行うことも求められる。

また、今回の対象として抽出した緑地は、結果的に東部丘陵の樹林地となっているが、今後、西部の沖積平野の樹林地や農地等、異なるタイプの緑地にも「緑の質の評価」を行うことについて別途検討していくことが必要である。

(2) 評価の継続

今回初めて行った「緑の質の評価」は、民有樹林地が主となる概ね 1ha 以上の緑地を対象として、新しい評価手法を用いて現段階での対象緑地の評価・分類を行ったものである。この結果は効果的な緑地保全方策を推進していくために、十分活用できるものであるが、評価はデータの蓄積度合いや対象緑地の区域の設定、または年月を経ることによっても変化するものである。さらに、状況に応じて対象緑地を区分、あるいは追加して調査を行う必要もある。

こうしたことも含め、今後も地権者や市民の協力を得ながら基礎資料となる緑地カルテを充実させ、「緑の質の評価」を継続して行っていくことが重要である。

第5章 今後に向けた展開

1 行政としての取り組み

(1) 緑地保全施策の検討

名古屋市においては、都市計画公園緑地内であっても、今回の「緑の質の評価」の対象とした数多くの用地未取得の緑地が残されている。これらの緑地については、長期未整備公園緑地整備プログラムの見直しにあたり、今回の「緑の質の評価」の結果を活用して、「オアシスの森づくり事業」及び用地の先行取得や買い戻し等による事業を推進し、樹林地を保全していくことが望ましい。

また、都市計画公園緑地の区域外では、特に施策評価が高かった緑地を主に、開発圧も考慮して特別緑地保全地区や特別緑地保全地区より規制のゆるやかな緑地保全地域などの地域制緑地制度を活用し、樹林地を保全していくことを検討すべきである。

さらに、それ以外の対象緑地を中心とした重点的に保全の配慮を加えるべき地区については、個別に地区の実情を調査して保全配慮地区を設定し、市民緑地制度やその他条例等に基づく緑地保全施策を組み合わせるなど、多様な手法の組み合わせによる樹林地の保全を検討すべきである。

(2) 緑地保全のための財源確保等

緑地は、都市環境の改善や災害防止など多面的な機能を有しており、公益的な価値が極めて高い。まさに「まちの緑はみんなの宝」である。

このため、行政や緑地管理機構⁴は、緑地の公益的機能を享受している市民や企業などの様々な主体と連携して土地所有者とともに負担を分かち合うことにより、「みんなで緑を守る」という仕組みを確立していく必要がある。

また、緑地保全のための財源を確保する手段として、新税や基金の創設のほか、市民からの寄付の受け入れ等を検討する必要もある。あわせて、民有樹林地の土地所有者の理解と協力を得るために、保全のための税負担を軽減させる取り組みなど、新しい制度の導入についても国に対し積極的に働きかけるなど、将来につながるものとしていくべきである。

2 市民との取り組み

(1) パートナーシップによる森づくり

緑地の質の評価を現状より高めていくには、市民との取り組みが欠かせない。市民との協働による森づくりや環境教育や自然観察等を継続して行っていくことにより、社会的・市民的視点による評価のみならず、自然的視点による評価も高めていくことも可能である。そのためには積極的にその活動に市民が参加できるよう、森づくり活動を行う

4 都市緑地法に基づき、民間団体や市民による自発的な緑地の保全及び緑化の推進を図るため、都道府県知事が市民緑地の設置・管理主体等として位置付け指定した、一定の緑地整備・管理能力を有する一般社団法人等

緑のパートナーなどの市民活動団体との連携を強化すべきである。

また、今回の対象緑地は里山の森ともいえるものであり、里山の森づくりに関わる市民参加の裾野を広げていくことも重要である。そのためには、これまでも名古屋の森づくりを行政と一体となって取り組んできた「なごやの森づくりパートナーシップ連絡会」や市民活動団体とともに、市民の共有財産である里山の森についての情報発信をしていくことなどが求められる。加えて、森づくりのリーダー的存在となっている市民と共に、森づくりに関心を持つ市民を増やし、森づくり活動を行う人材を育成していくことも必要である。

(2) 市民意識の醸成

市内に現存する樹林地を次世代に引き継げるようにするためには、その貴重性・重要性について広く社会に浸透させて市民意識の醸成を図るとともに、市民が主体となって樹林地や里山の保全に取り組んでいけるように誘導していくことも重要である。この市民が主体となった活動が緑の質を向上させ、市民権を得た緑地は社会的な担保性も高まっていくものである。

今回評価の対象とした緑地は市内の緑の拠点となっている緑地が多い。その中でも、大規模な都市計画公園緑地や市民緑地は森づくり活動の拠点にもなっている。これらの緑地と緑地のつながりを守り育てていくためには、周辺地域における市民の緑の保全に対する理解と協力も欠かせない。地域住民や活動団体との交流や森づくり活動を通して、その取り組みの重要性についても市民とともに考え、互いの理解を深めていくことを求めるものである。

おわりに

「安全・安心なまちづくり」や「環境首都なごや」を目指す名古屋市において、緑の保全は、防災や環境面などで市民の健康や生命、財産に直結する重要な課題である。

しかし、この課題を解決していく道のりは決して短くはない。

その第一歩として、今回、市内に現存する民有樹林地を主とした緑地に対して、「緑の質の評価」を行ったと言うべきかもしれない。ただし、この「緑の質の評価」は単に緑地を評価・序列化をして拙速に保全の優先順位をつけようとしたものではない。評価した緑地を多様な視点から類型化し、効果的な緑地保全方策に結び付ける今後の道筋を示したものである。

今後、緑地保全施策を適用するにあたっては、緑地保全の観点から必要に応じて長期未整備となっている都市計画公園緑地を見直し、緑地保全地域や従来の風致地区より保全型の特定第1種風致地区等の新たな緑地保全制度を導入するなど、これまでの都市計画の枠をこえた大胆な発想の転換も必要となろう。

あわせて、樹林地の保全にあたっては、緑化基金の運用や緑づくり税、あるいは保全のための基金の導入などについても検討することで、開発圧が高く緊急性の高い緑地の保全が求められる場合に、柔軟な対応が可能となるよう努めることが望ましい。

個別の緑地の評価は、時と共に移り変わるものである。また、緑地の質は行政や市民の力によって現状より高い評価にしていくことができるものである。

そのためには、名古屋市は緑の都市像の実現に向け、今回の「緑の質の評価」で得られたデータを含め、今後とも市内の緑地の基礎データを継続して収集し、充実させていく必要がある。また、市民参加の裾野を広げるためにも、こうした各緑地の基礎データや情報等を集約化した拠点をつくり、市民にオープン化していくことも望まれる。

市民とともに考え、ともに行動するという「みんなで取り組む」ことが、市民の共有財産であるなごやの緑を守り育てていく唯一の道である。

最後に、今回行った「緑の質の評価」は、名古屋市オリジナルの評価手法である。緑地をとりまく環境は刻々と変化することから5年を目途に更新を行い、緑の基本計画の施策展開の方針のもと、今後の緑地行政に反映していくことを強く要望する。

緑の審議会における審議経過

平成 23 年 3 月 7 日（月） 審議会

- ・「緑の質の評価について」（諮問）

平成 23 年 5 月 9 日（月） 緑の質の評価検討部会

- ・緑の質を評価する基本的な考え方の検討

平成 23 年 10 月 27 日（木） 緑の質の評価検討部会

- ・緑の質の評価指標及び評価手法の検討

平成 23 年 12 月 22 日（木） 審議会

- ・「緑の質の評価について」（中間報告）

平成 24 年 2 月 9 日（木） 緑の質の評価検討部会

- ・緑の質の評価・分類の試行

平成 24 年 6 月 21 日（木） 緑の質の評価検討部会

- ・「緑の質の評価について」答申の骨子（案）について

平成 24 年 9 月 10 日（月） 緑の質の評価検討部会

- ・「緑の質の評価について」答申（案）について

平成 24 年 12 月 17 日（月） 審議会

- ・「緑の質の評価について」（答申）