

第3回名古屋市緑の審議会 会議次第

平成18年6月6日(火)
午前9時30分より
名古屋市公館4階大会議室

1. 開会
2. 緑政土木局長 挨拶
3. 議事
 - (1) 第1号議案「みち・みず・みどりのネットワークについて」
 - (2) 第2号議案「みち・みず・みどりのネットワーク部会の設置について」
 - (3) 第3号議案「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―」
 - (4) 第4号議案「緑の保全・創出を図るための方策について」
4. その他
5. 閉会

(配布資料)

会議次第
出席者名簿
配席表

- 〔資料1〕 みち・みず・みどりのネットワーク
- 〔資料2〕 名古屋市緑の審議会 みち・みず・みどりのネットワーク部会
委員(案)
- 〔資料3〕 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
- 〔資料4〕 緑の審議会緑の保全・創出部会
検討状況について

出席者名簿

1. 委員

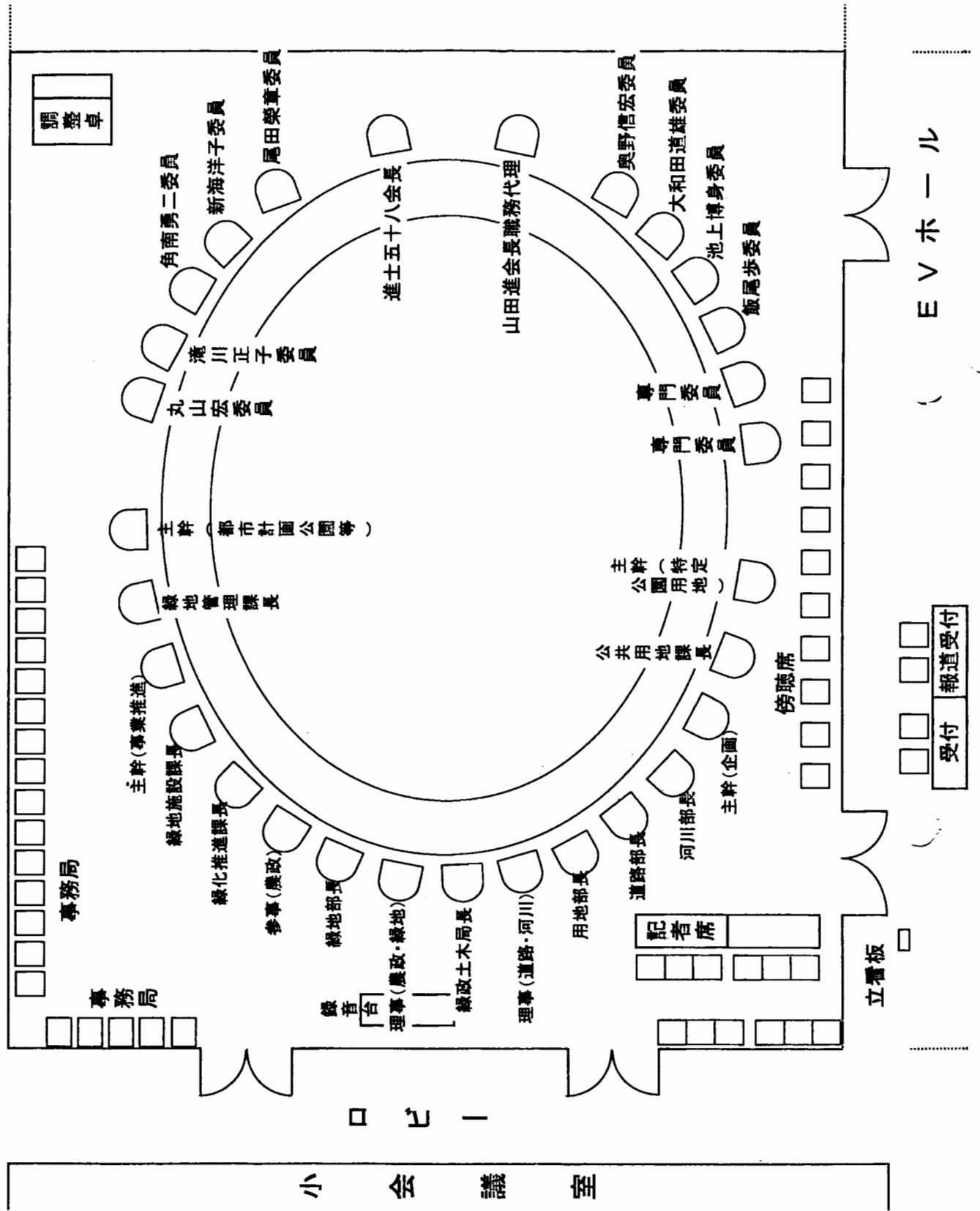
氏名	職業等	出欠
浅野 房世	東京農業大学 農学部教授	—
飯尾 歩	中日新聞社 論説委員	○
池上 博身	トヨタ自動車株式会社 社会貢献推進部 社会貢献推進室	○
大和田 道雄	愛知教育大学 教育学部教授	○
奥野 信宏	中京大学 総合政策学部長	○
尾田 榮章	特定非営利活動法人 日本水フォーラム	○
亀山 章	東京農工大学 農学部教授	—
佐々木 葉	早稲田大学 理工学部教授	—
新海 洋子	特定非営利活動法人 ボランタリーネイバーズ/ 環境省 中部環境パートナーシップオフィス チーフプロデューサー	○
進士 五十八	東京農業大学 地域環境科学部教授/前学長	○
角南 勇二	国土交通省 都市・地域整備局 公園緑地課 緑地環境推進室長	○
滝川 正子	なごやの森づくりパートナーシップ連絡会 代表	○
西山 八重子	金城学院大学 現代文化学部教授	—
丸山 宏	名城大学 農学部教授	○
山田 進	財団法人 日本造園修景協会 東海支部長	○

2. 専門委員

氏名	職業等	出欠予定
岡田 年弘	栄公園振興株式会社 代表取締役社長	○
越澤 明	北海道大学大学院 工学研究科教授	—
森 徹	名古屋市立大学大学院 経済学部教授	○
林 進	岐阜大学 名誉教授	○
堀越 哲美	名古屋工業大学大学院 工学研究科教授	—
安木 正一	社団法人 中部経済連合会 常任参与	○
山田 宏之	和歌山大学 システム工学部助教授	—

名古屋市公館大会議室(4階)

テラス



小会議室

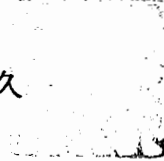
ロビ

E V ホール

18 土企第 4 4 号
平成 18 年 6 月 6 日

名古屋市緑の審議会 御中

名古屋市長 松原武久



みち・みず・みどりのネットワークについて（諮問）

道路・河川・緑地・農地を繋ぎ、良質な循環社会の創出を目指す「みち・みず・みどりのネットワーク」について、緑のまちづくり条例（平成 17 年名古屋市条例第 39 号）第 40 条の規定に基づき、貴審議会の意見を求めます。

（緑政土木局企画経理課）

みち・みず・みどりのネットワークについて

1 みち・みず・みどりのネットワーク

地球環境の有限性が確認され、環境問題が顕在化している昨今において、持続可能という原則に則った環境共生型の社会システムへの転換が求められている。緑のネットワークとは、一般に市街化された都市空間のなかに、緑に代表される自然を導入しようとする試みであり、緑の面（公園、農地、樹林地等）と緑の点（小規模公園、民有地の緑等）を緑の線（緑道、遊歩道、散策路、自転車道等）で結ぶ事業・計画をいう。

本市は、平成17年3月に「緑のまちづくり条例」を策定し、緑あふれる良好な都市環境の形成、市民の健康で快適な生活の確保を目指しており、条例の中で緑のネットワークの形成を基本的な方針とした緑のまちづくり施策の実施を市の責務としてあげている。

（市の責務）

第3条 市は、緑の保全及び創出に関する基本的かつ総合的な施策（以下「緑のまちづくり施策」という。）を策定し、実施するものとする。

第6条 緑のまちづくり施策の策定及び実施は、次に掲げる事項を基本的な方針として行うものとする。

(2) 河川、街路樹、公園などの相互間において、緑のネットワークの形成を図ること。

※ 緑のまちづくり条例抜粋

みち・みず・みどりのネットワークとは、樹木や草花等の植物、昆虫や動物等の生きものを始め、樹林地や水辺、農地等の自然環境を有する空間及び土や水などの自然要素を対象として、道路、河川、公園緑地、農地などを有機的に繋いでいくものであり、このネットワーク構築によって都市と自然の共生、良質な循環社会の形成を目指していく。

2 主な検討事項

○ 都市における「みどりのネットワーク」形成の意義と必要性

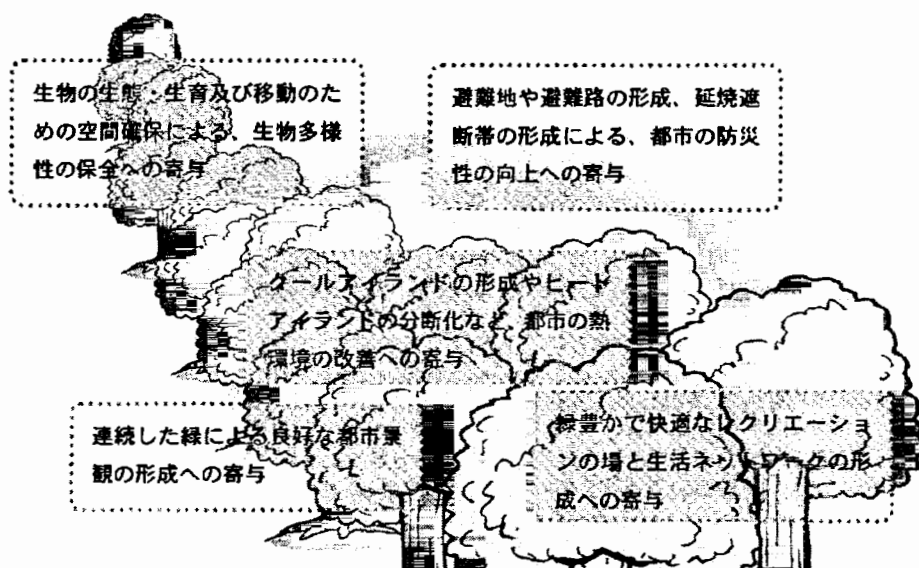
- 人工的な土地利用が進行し、自然環境が消失、減少、分断化した都市
- ・高温化、乾燥化、都市型洪水等の環境悪化とそれに伴う環境負荷の増大
 - ・身近な生きものの種数、個体数の激減等の生態的な貧化
 - ・生態系が保持していた循環機能や環境浄化作用等の機能低下
 - ・自然との触れあいの場や機会の喪失

『みち・みず・みどりのネットワークの形成』

点在する緑や水という自然を相互にネットワークさせる

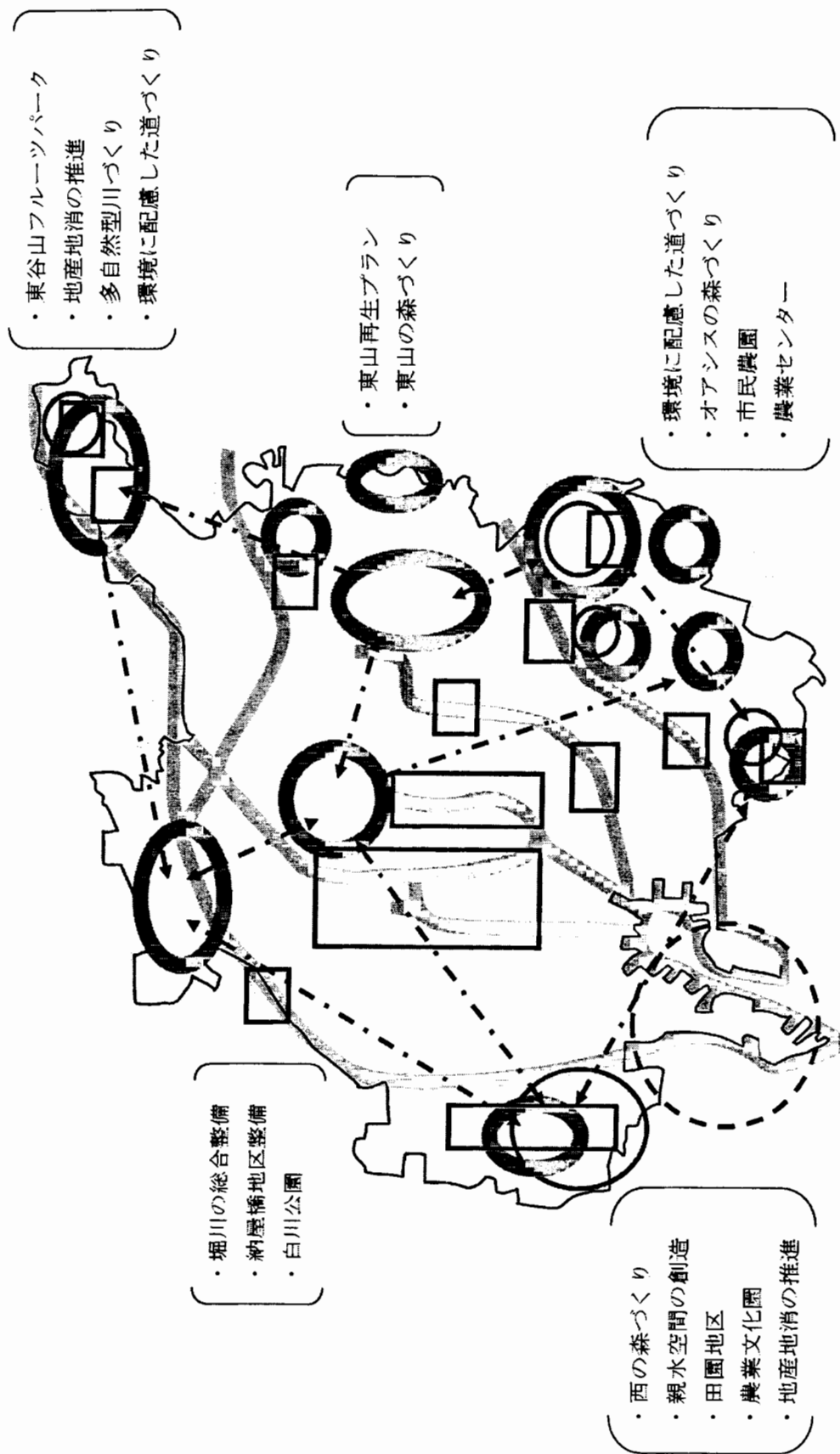
『緑の保全・創出』

一定規模以上の面積を有する緑や水という自然環境を保全・創出する

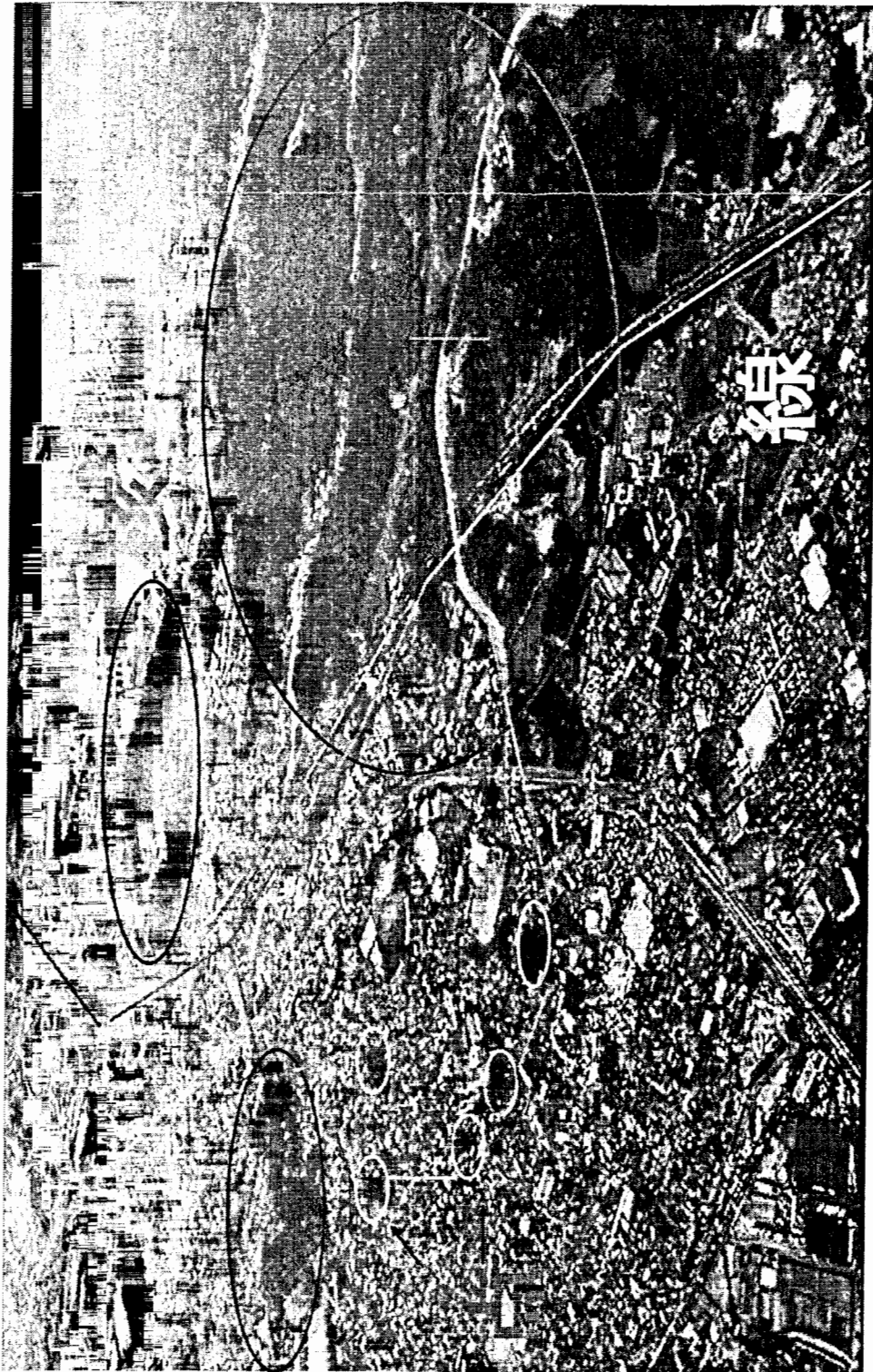


出典：財団法人都市緑化技術開発機構「都市のエコロジカルネットワーク」ぎょうせい 2000

○ 例 示 (現在の事業)



※ネットワーク形成のイメージ



名古屋市緑の審議会 みち・みず・みどりのネットワーク部会 委員(案)

氏名	職業等	備考
相田 明	岐阜県立国際園芸アカデミー 助教授	専門委員
亀山 章	東京農工大学 農学部教授	
新海 洋子	特定非営利活動法人 ボランタリーネイバーズ/ 環境省 中部環境パートナーシップオフィス チーフプロデューサー	
富永 晃宏	名古屋工業大学大学院 工学研究科教授	専門委員
中村 英樹	名古屋大学大学院 工学研究科助教授	専門委員
長谷川 明子	(財)日本生態系協会評議員	専門委員
向井 清史	名古屋市立大学大学院 経済学研究科教授	専門委員

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6月

名古屋市緑の審議会都市計画公園緑地事業推進部会

はじめに	4
I 長期未整備公園緑地の現状と課題	5
1 長期未整備問題とは	
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	
II 長期未整備公園緑地への対応	10
1 事業方針・整備プログラムの公表	
2 都市計画のあり方	
3 事業推進のあり方	
III これからの公園緑地	12
1 名古屋市の公園緑地行政	
2 公園緑地の役割	

委員名簿

名古屋市緑の審議会都市計画公園緑地事業推進部会

部会長	越澤 明	北海道大学大学院教授
部会長代理	丸山 宏	名城大学教授
委員	大和田 道雄	愛知教育大学教授
専門委員	岡田 年弘	栄公園振興株式会社代表取締役社長
専門委員	森 徹	名古屋市立大学大学院教授

都市計画公園緑地事業推進部会における審議経過

第1回 平成17年12月8日(木)

- ・ 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

第2回 平成18年1月25日(水)

- ・ 「長期未整備公園緑地の課題と対応策」について

第3回 平成18年3月15日(水)

- ・ 「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」

第4回 平成18年4月21日(金)

- ・ 「中間報告案」について

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ます。一方、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ます。「コンパクトな街」への移行が望まれている都市の将来像に対応して、社会資本整備のあり方も、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ものと考えられます。

名古屋市で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で定め、都市計画事業を進めてきました。しかしながら、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のも事実です。これら未整備の都市施設は「長期未整備問題」として公園緑地のみならず道路などの施設においても存在し、名古屋市だけではなく都市計画における全国的な重要課題となっています。

特に、近年の厳しい社会経済情勢の中で事業がなかなか進展せず、今後もこれらの事業完了にはまだまだ多くの資金と時間がかかるという状況にあります。また、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設計が立てにくいなど様々な問題を抱えており、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ります。

長期未整備公園緑地問題は、これまでも行政内部で検討し、問題解決への取り組みも一定の成果をあげています。しかし、社会情勢の変化の中で取り組みに伴う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、これからの公園緑地のあり方を見据えた上で、従来の発想の転換を図り、重点的かつ効率的な投資を始め既存ストックの有効活用を行うなどさらなる工夫や改善が求められていると断言していいでしょう。

本報告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す。

I 長期未整備公園緑地の現状と課題

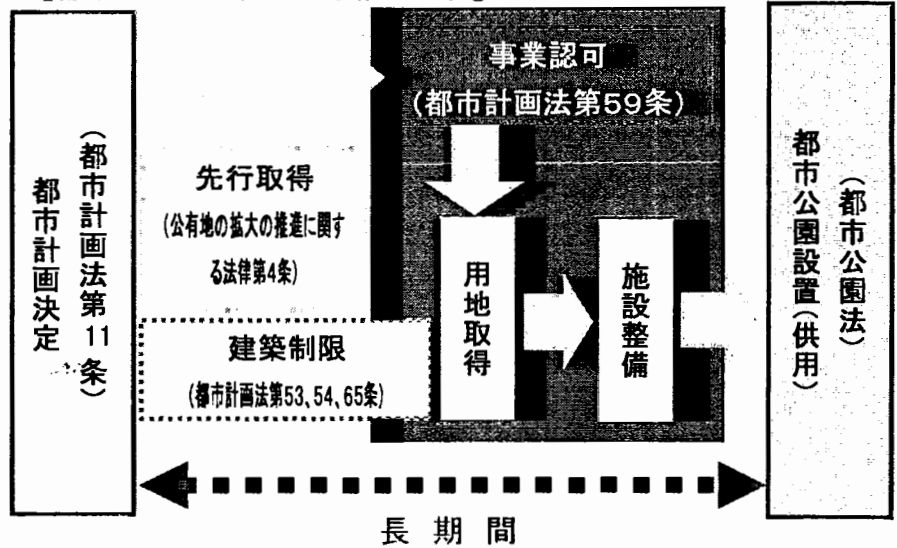
1 長期未整備問題とは

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、法第11条に基づき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。

しかし、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施設がある。このような都市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。

【都市計画公園緑地の整備の流れ】



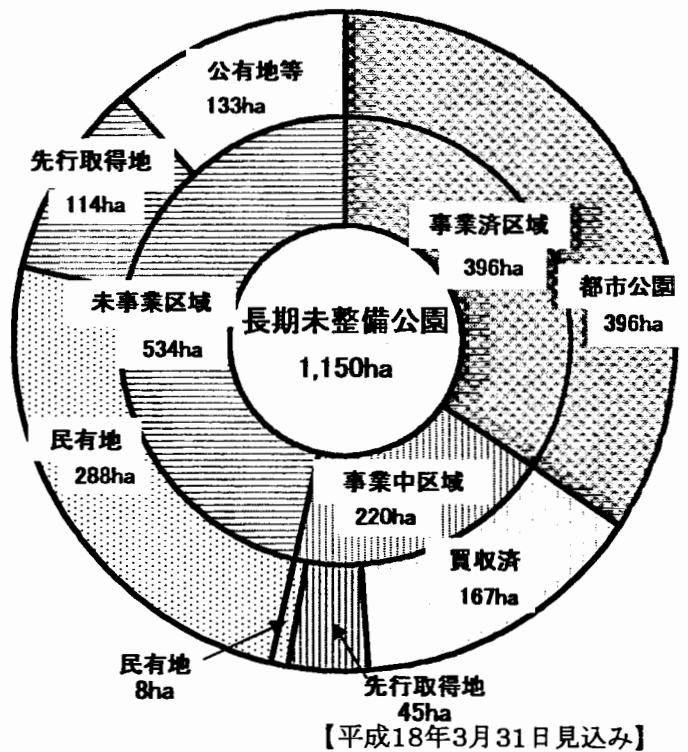
2 長期未整備公園緑地の現状

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(20年以上)経過しており、区域内に買収が必要な民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、計画面積の合計は1,150haとなっている。

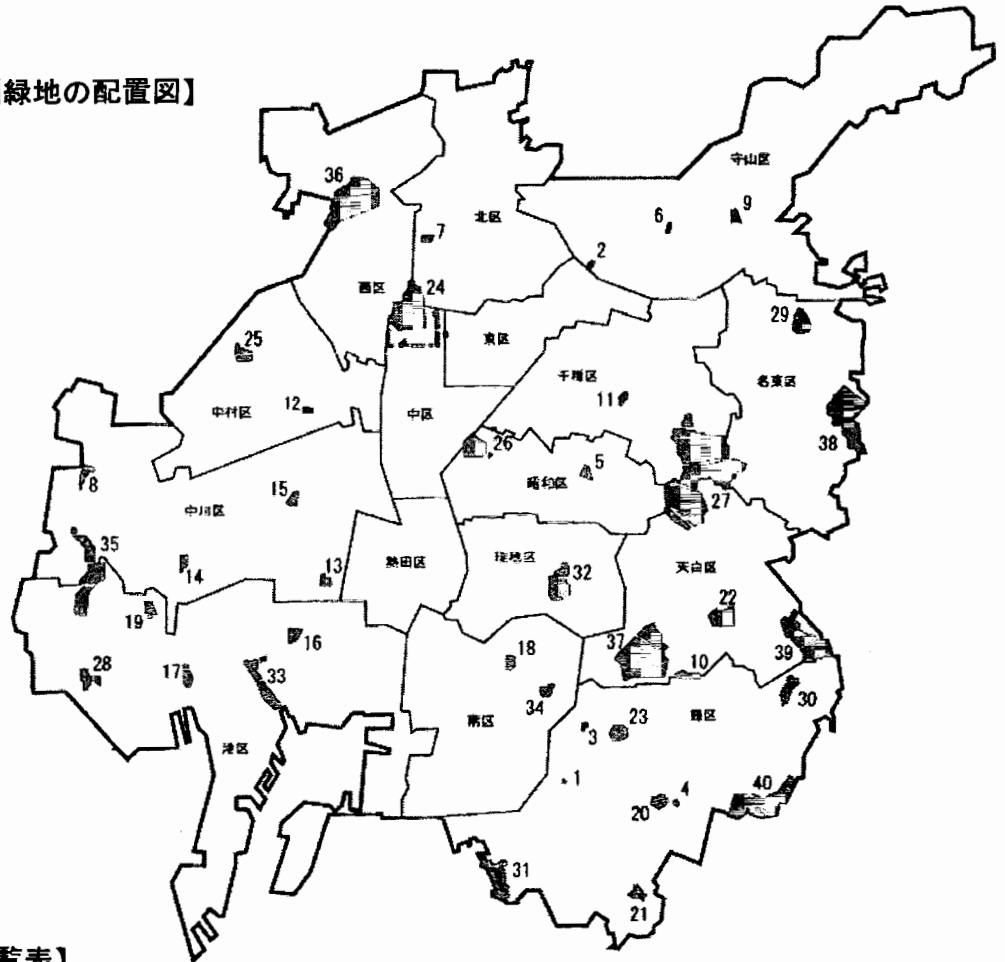
そのうち約1/3にあたる396ha(34.4%)はすでに都市公園として供用されており、買収済・その他公有地300ha(26.1%)、先行取得地159ha(13.8%)を合わせると、全体の74.3%(855ha)の公有地化が進んでいる。

民有地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、緑地の宅地化が懸念される。

個別公園でみると、汐田公園(0.12ha)から東山公園(261.8ha)まで都市計画決定面積は多様で、事業についても計画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。



【長期未整備公園緑地の配置図】



【長期未整備公園緑地一覧表】

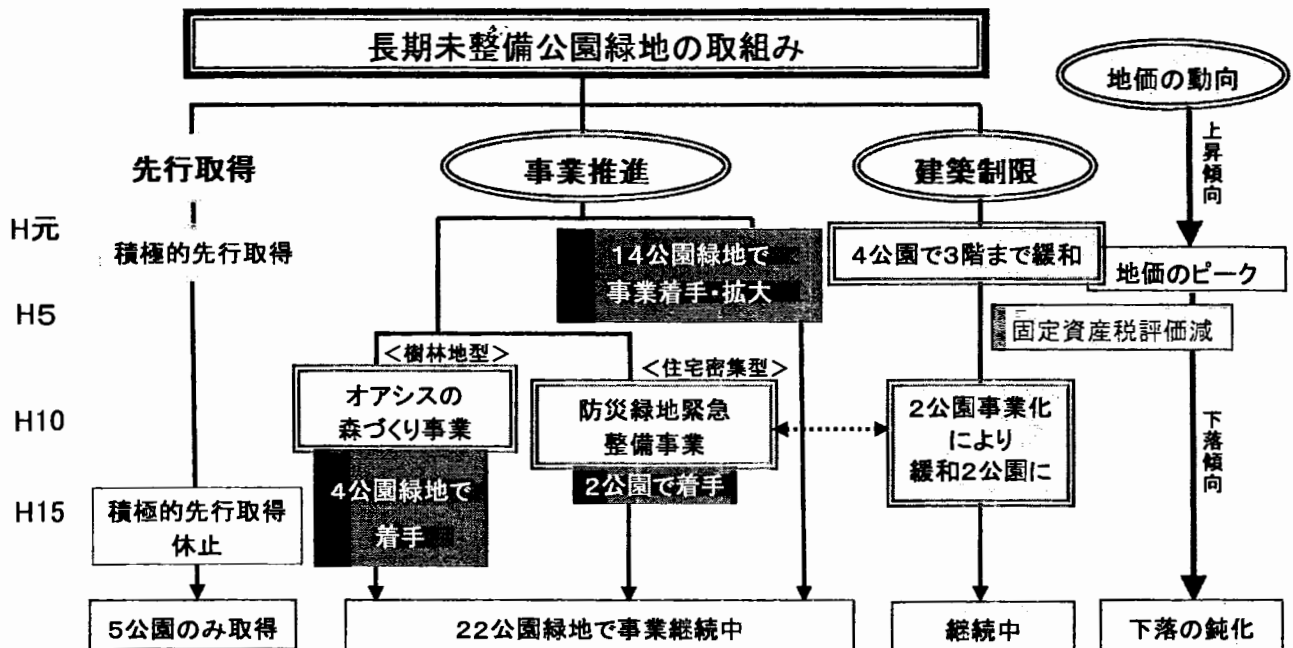
番号	種別	公園名	都計年月日	計画面積
1	街区	汐田公園	S33.3.14	0.12
2	街区	宝勝寺公園	S40.1.27	0.92
3	近隣	千句塚公園	S40.1.27	2.0
4	近隣	鳴海公園	S40.1.27	2.2
5	近隣	川名公園	S22.5.6	3.9
6	近隣	北屋敷公園	S40.1.27	2.0
7	地区	志賀公園	S22.5.6	5.2
8	地区	富田公園	S33.2.15	8.9
9	地区	大森公園	S40.1.27	5.5
10	地区	戸笠公園	S40.1.27	8.9
11	地区	城山公園	S22.5.6	4.6
12	地区	米野公園	S22.5.6	4.7
13	地区	昭和橋公園	S22.5.6	4.9
14	地区	松蔭公園	S22.5.6	5.4
15	地区	松葉公園	S22.5.6	5.6
16	地区	土古公園	S22.5.6	7.9
17	地区	多加良浦公園	S22.5.6	8.5
18	地区	呼続公園	S22.5.6	7.8
19	地区	船頭場公園	S33.2.15	8.7
20	地区	細根公園	S40.1.27	9.9

番号	種別	公園名	都計年月日	計画面積
21	地区	桶狭間公園	S41.10.13	8.3
22	総合	天白公園	S33.2.15	26.5
23	総合	新海池公園	S33.3.14	15.2
24	総合	名城公園	S22.5.6	85.5
25	総合	中村公園	S22.5.6	13.6
26	総合	鶴舞公園	S22.5.6	24.4
27	総合	東山公園	S22.5.6	261.8
28	総合	新茶屋川公園	S33.2.15	12.0
29	総合	明徳公園	S33.2.15	21.2
30	総合	熊野公園	S40.1.27	16.5
31	総合	氷上公園	S53.5.24	26.1
32	運動	瑞穂公園	S22.5.6	33.2
33	特殊	荒子川公園	S54.3.23	29.6
34	特殊	笠寺公園	S22.5.6	8.7
35	緑地	戸田川緑地	S33.2.15	59.6
36	緑地	庄内緑地	S15.12.7	94.2
37	緑地	相生山緑地	S15.12.7	123.7
38	緑地	猪高緑地	S33.2.15	66.2
39	緑地	荒池緑地	S33.2.15	60.4
40	緑地	勅使ヶ池緑地	S40.1.27	55.3

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、これまでも名古屋市として検討を行い、平成元年、平成6年、平成8年には市議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、買収の必要な民有地の公有地化を図るものであった。その成果として、平成元年当時要買収民有地が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公園緑地に減っている。



(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、要買収民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、再取得がはかどらず利子の累積を生む結果となっている。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対応のため、虫食い状の取得状況となり、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。

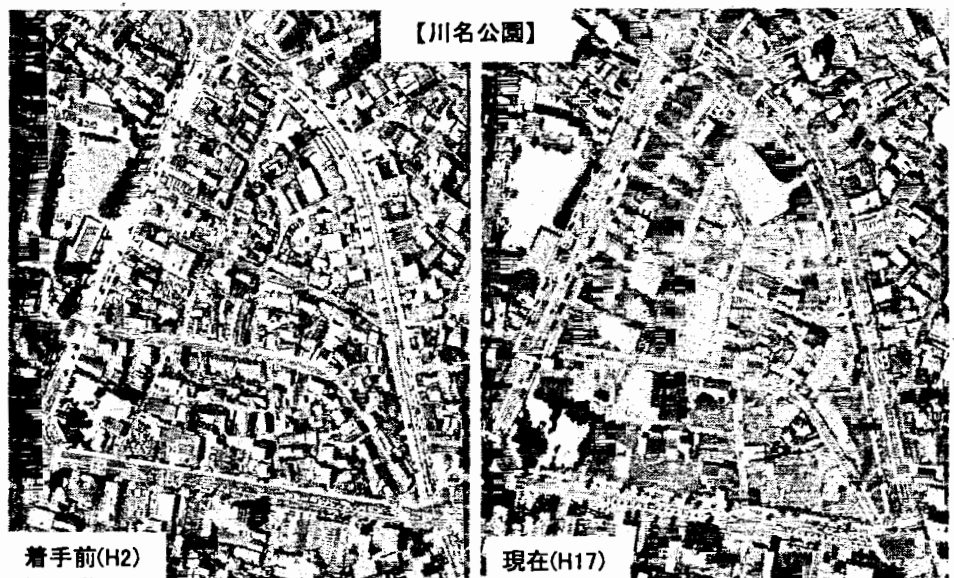


(2) 公園緑地事業の推進

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化している土地があり、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、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発生した場合など、買い取り要望が出たときの対応に課題が残る。

また、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、公園整備を進めるため、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、当初の予想を越え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となっている。

(3) 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、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などといった問題点がある。

名古屋市では都市計画法第54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。

(4) 土地の固定資産税等

都市計画公園緑地の区域内の土地は、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。

II 長期未整備公園緑地への対応

1 事業方針・整備プログラムの公表

公園緑地の必要性は今後、環境や防災といった視点からますます高まってくると予想される。しかし、これまでの予算規模で用地買収を中心とした都市公園の整備を行うには、計画規模の大きさに事業が追いつかず、さらなる長期化が懸念されるため、長期未整備公園緑地に対する従来の方針を見直し、都市計画公園緑地のあり方を検討するとともに新たな事業方針を策定する必要がある。また、長期間建築制限を受けている関係権利者や市民に対し、その方針を公表するとともに、事業着手時期等について可能な限り明示すべきである。

2 都市計画のあり方

(1) 都市計画の課題と対応

都市計画公園緑地といった都市施設については、都市の将来の見通しのもと、長期的視点から計画されているが、計画決定後相当の期間の経過により社会情勢は変化し、課題が生じるものである。長期未整備公園緑地への方針を策定するにあたっては名古屋市を目指す「快適空間都市～花・水・緑なごや～」の創造という基本姿勢は尊重しつつ、現在抱える各種課題への対応策を検討し、都市計画公園緑地の追加、削除などの変更の考え方を示すべきである。

(2) 建築制限と税評価

市街化の進んでいる名古屋市においては、長期未整備公園緑地内の緑が名古屋市の緑の骨格を形成しており、既存樹林地等の宅地化を防ぐための方策が必要である。一方、すでに市街化されており、事業着手が当面予定されていない区域の都市計画法第54条の建築制限については、周辺の土地利用と事業の着手予定時期を勘案し、著しく不利益となる場合には一定の制限の緩和を行うことが望ましい。また、建築制限の緩和を検討していく中では、規制の内容によって固定資産税の土地の評価の取扱いを検討する必要がある。

3 事業推進のあり方

(1) 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存在することによる効果が高いため、現状が樹林地やオープンスペースであることでも一定の効果を得られる。また、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整備レベルを上げていくことを可能にするため、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



【オアシスの森での市民活動】

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の整備をすべきである。

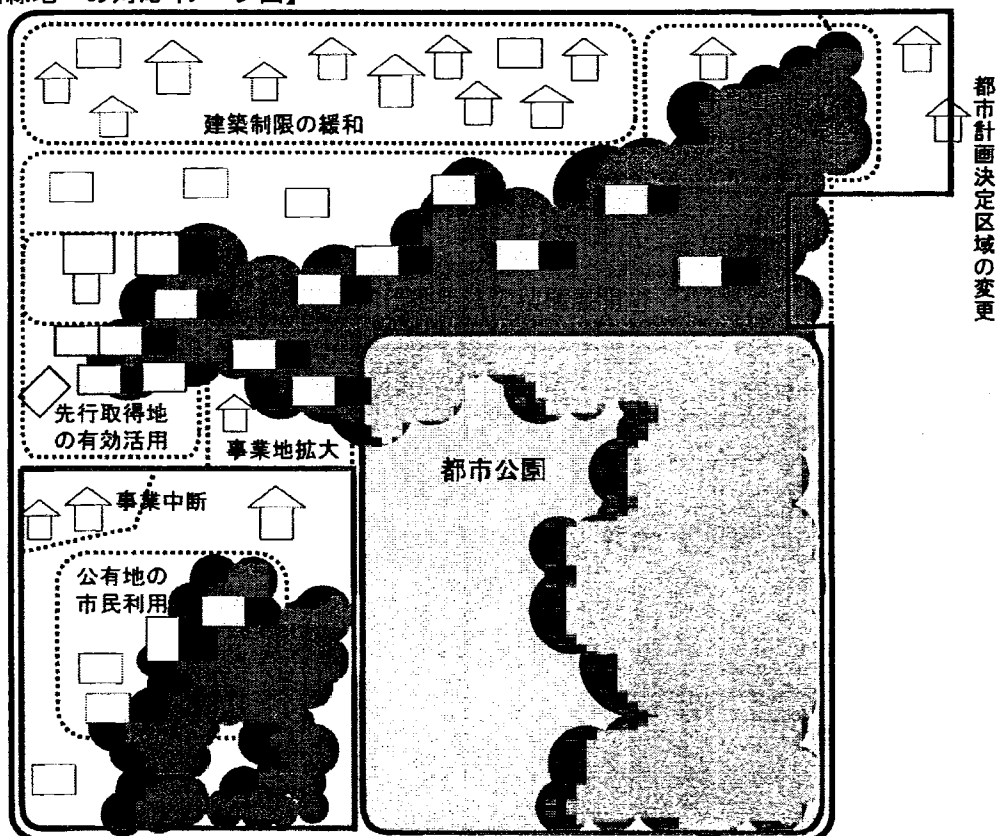
現在の事業区域内においても、未整備部分が端部に位置するなど、公園を利用する上で支障の少ない区域では事業継続の是非を検討する一方、整備の支障となる用地の取得を重点的に行うことにより、事業の選択と集中を進め、着実に供用面積を増やしていくことが必要である。

(2) 財源の確保

長期末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。そのためには既存の都市公園を資産ととらえ、公園資産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等、従来からの公園緑地整備にかかる予算を増加させる必要がある一方、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。

また、既存樹林地の保全や借地手法を補完するため、柔軟かつ即時的な先行取得を行い、公園整備を進めるための新たな基金等を設置することが必要である。

【長期末整備公園緑地への対応イメージ図】



- | | | | |
|-----|-------------|-------|--------------|
| ——— | 現在の都市計画決定区域 | | 都市計画にかかる取り組み |
| ——— | 現在の事業認可区域 | | 事業推進にかかる取り組み |
| ——— | 現在の都市公園 | □ | 先行取得地 |
| | | ● | 樹林地等の既存緑地 |

Ⅲ これからの公園緑地

1 名古屋市の公園緑地行政

(1) みどりの将来目標

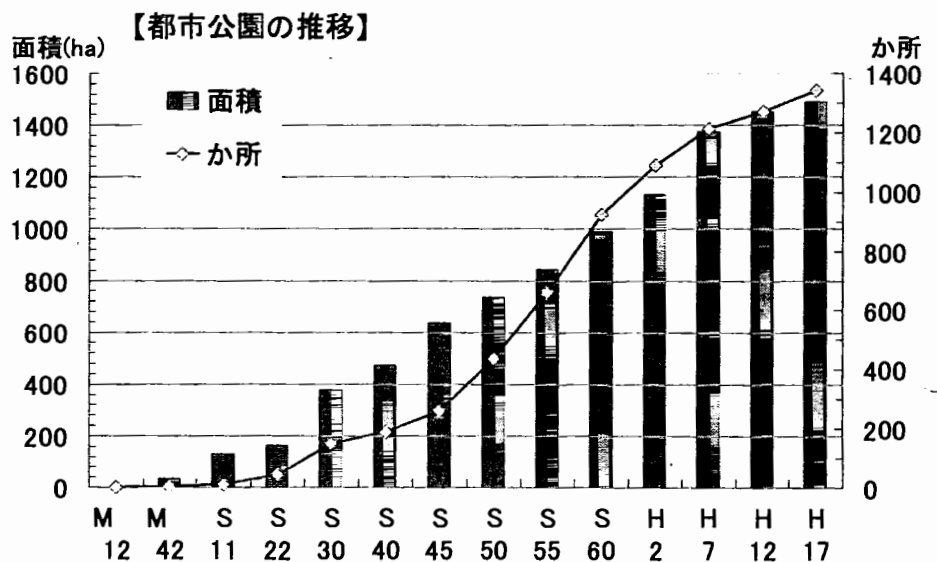
名古屋市では平成13年3月に都市緑地保全法(現都市緑地法)に基づき、「名古屋市みどりの基本計画」を策定している。また、同時期に都市計画法に基づいて「名古屋市都市計画マスタープラン」を策定しており、その基本方針として下記のような目標をかかげている。

1. 市民生活の視点を大切にし、市民・企業・行政の「協働」によって、「快適空間都市～花・水・緑なごや～」をつくります。
2. 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。
3. 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㎡とします。当面平成22年度までに、1人当たり10㎡を目標とします。

(2) これまでの公園緑地事業

名古屋市の公園は、太政官布達により明治12年浪越公園(現在の那古野山公園)が愛知県により設置されたのが始まりである。明治22年の市政施行以後では、明治42年に鶴舞公園が設置されたのが最初である。

大正12年には、内務省令で準用された土地区画整理組合が設立され、昭和18年までに100組合、5,223haの施行区域の中に、大正15年に計画決定された公園を包含し、東山公園、志賀公園、瑞穂公園、松葉公園、土古公園などの用地の一部の寄付を受けたほか、児童公園を38.8ha設置した。



一方、都市計画事業としての公園事業は昭和12年に認可を受けた第19号運動公園(現在の瑞穂公園)が最初であり、その後、稲永公園などの10公園が事業決定された。これらの事業の目的は、市民の体育向上や防空のための施設整備など、戦時体制を反映したものであった。戦後になると、復興土地区画整理事業の中で、被災した市街地の復興とともに公園の整備が図られ、215箇所、140.8haの公園が整備されたが、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おかれたため、昭和30年代までは都市計画公園緑地事業はやや停滞した。

また、昭和30年土地区画整理法が施行され、昭和30年代後半からは民間土地区画整理

組合の設立が相次ぎ、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に重点が移った。これは、昭和47年に都市公園等緊急整備措置法が施行され、計画的な公園整備を促進することにより急激な都市化の中で悪化した環境の改善を図るため、早期かつ効率的な都市公園の設置を行ってきたことによるもので、現在までに700箇所、300haを越える公園が整備されてきた。

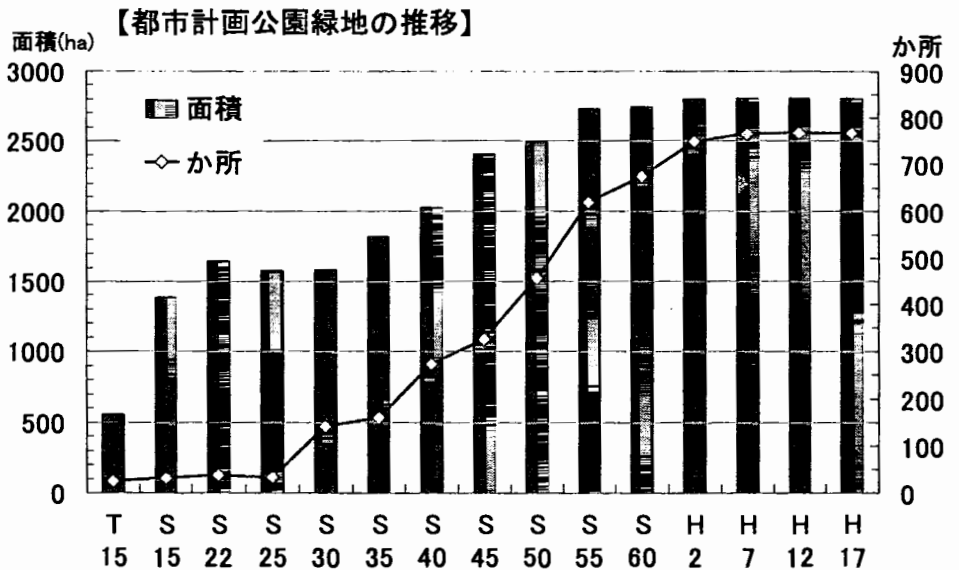
その後はバブル経済期の豊かな財政事情を背景に、都市計画公園緑地事業では平成元年から平成6年度にかけて、長期末整備公園緑地を中心に新規事業着手と事業区域の拡大が16公園緑地で行われ、平成17年4月現在では、21公園緑地で展開しており、都市公園として供用は、1342箇所、1,490.03haとなっている。しかし、市民1人当たりの都市公園等面積は9.22㎡であり、目標値である15㎡にはまだ達していない。

(3) これまでの都市計画

名古屋市の都市計画公園緑地は、大正8年の旧都市計画法の制定後、大正15年に市域の内外にわたって24箇所、面積550haの公園が計画決定されたものが最初である。この計画では、樹林地、名勝地の保全と同時に関東大震災時(T12)の公園の防災機能の重要性の教訓から適正な公園配置(約2kmの誘致距離)を考慮した計画となっており、こうした公園の都市計画としては全国初の試みであった。その後、戦時下の昭和15年に、防空を目的として市域を環状に取り囲むように7箇所、面積826haの緑地が計画決定された。

昭和22年には戦災復興計画の一環として、従来の公園計画(緑地は除く)を一旦廃止すると同時に、それをベースに都市構成上必要なものを追加して、新たな都市計画公園として31箇所、面積880.65haを都市計画決定した。昭和33年、40年、41年には市域の拡大を機に、従来の公園緑地の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出来上がったといえる。

現在長期末整備となっている公園緑地の当初決定は、戦災復興計画(S22)時及び市域編入時に都市計画決定されたものがほとんどだが、昭和22年が当初決定となっている公園の多くは大正15年の決定を起源としており、大正15年の決定から80年近くの年月が過ぎたことになる。



昭和40年代以降は区画整理事業等により供出される公園の決定を中心に行っており、平成17年度現在、都市計画決定された公園緑地の合計は768箇所、2,808.93haである。これに都市計画墓園及び都市計画決定されていない都市公園面積を合わせると、市民1人当たりの公園面積は14.06㎡となり、将来目標である15㎡もほぼ満たす計画となっている。

【都市計画公園緑地の現況】

平成17年4月1日現在

	都市計画公園・緑地		左のうち供用済み		供用率(%)	
	箇所数	面積(ha)	箇所数	面積(ha)		
公園	街区公園	603	175.66	595	172.74	98.3
	近隣公園	72	128.4	69	113.88	88.7
	地区公園	27	179.0	23	96.14	53.7
	総合公園	12	524.6	9	265.61	50.6
	運動公園	3	76.4	3	63.37	82.9
	特殊公園	7	61.3	5	48.89	79.8
	公園計	724	1,145.36	704	760.63	66.4
緑地	44	1,663.57	41	549.15	33.0	
公園緑地 計	768	2808.93	745	1,309.78	46.6	

(注1) 都市計画公園緑地の面積は、庄内緑地13.6ha、名西橋緑地12.5ha、小幡緑地22.1haの計48.2haの市外分を含む。

(注2) 供用済みとは、計画決定された公園・緑地のうち、市内で都市公園として供用されているものをいい、県営の高蔵(0.98ha)、熱田(7.6ha)公園、牧野ヶ池(147.03ha)、小幡(54.37ha)、大高(99.89ha)緑地を含み、高蔵公園は県営・市営をあわせて1か所として計上している。

2 公園緑地の役割

公園緑地にはレクリエーション、環境、防災、景観形成といった機能があり、効果的にこれらの機能が発揮されるよう都市計画等により適正な公園配置を行ってきているが、公園緑地を取り巻く社会経済状況は大きく変化している。現在、まちづくりにおいては、高齢社会、バリアフリー、防災、環境、市民参加など様々なキーワードがあり、こうしたまちづくりの抱える多様な課題に対しても多面的な機能を発揮する公園緑地の役割はますます高まりつつある。




特に防災や環境といった視点は、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は市民の健康や生命、財産に直結する重要な課題であり、公園緑地においてもこれらの機能を再評価するとともに、こうした名古屋市の将来像に対応した位置づけを明確にし、取り組みを図るべきである。

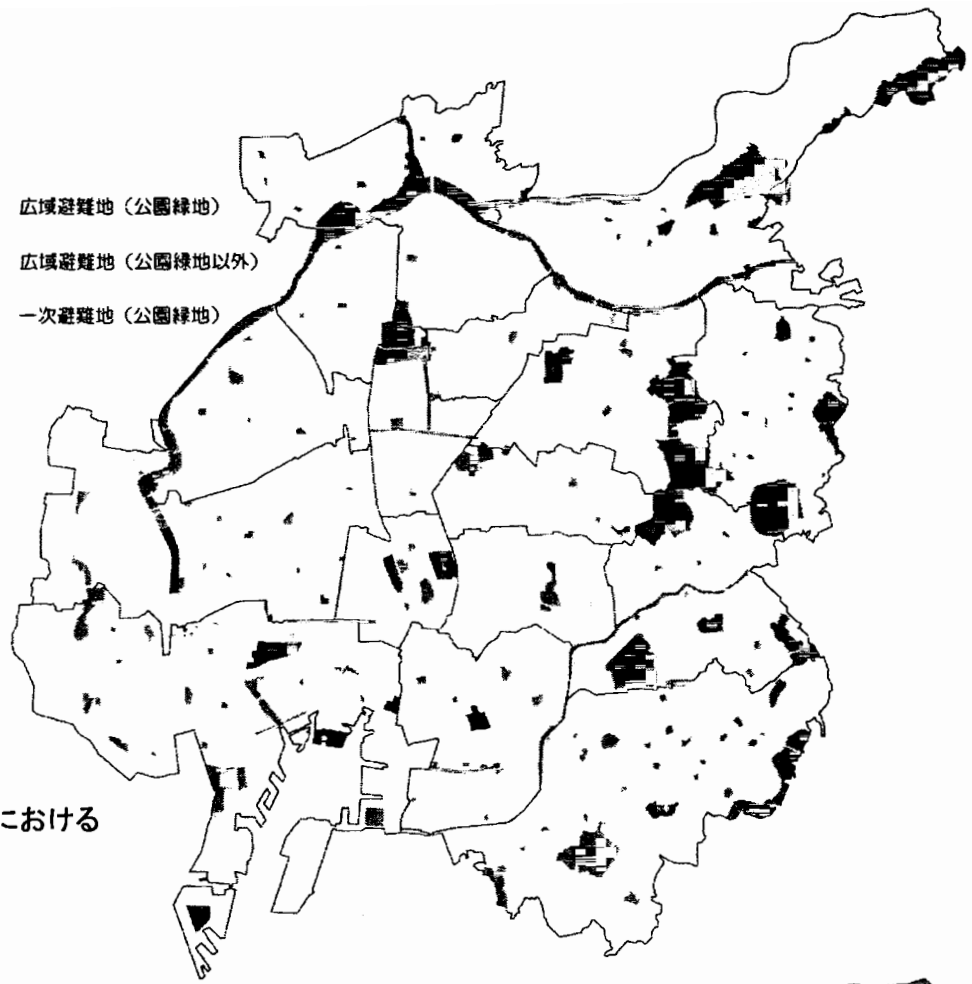
(1) 防災の視点

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。こうした震災に対する防災施設計画である都市防災構造化計画では、長期未整備公園緑地40箇所のうち38箇所が避難地に指定されている。







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。こうした避難地の確保量の目安として市民一人あたり2㎡があるが、次ページのように公園の確保量にはバラつきがある。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。

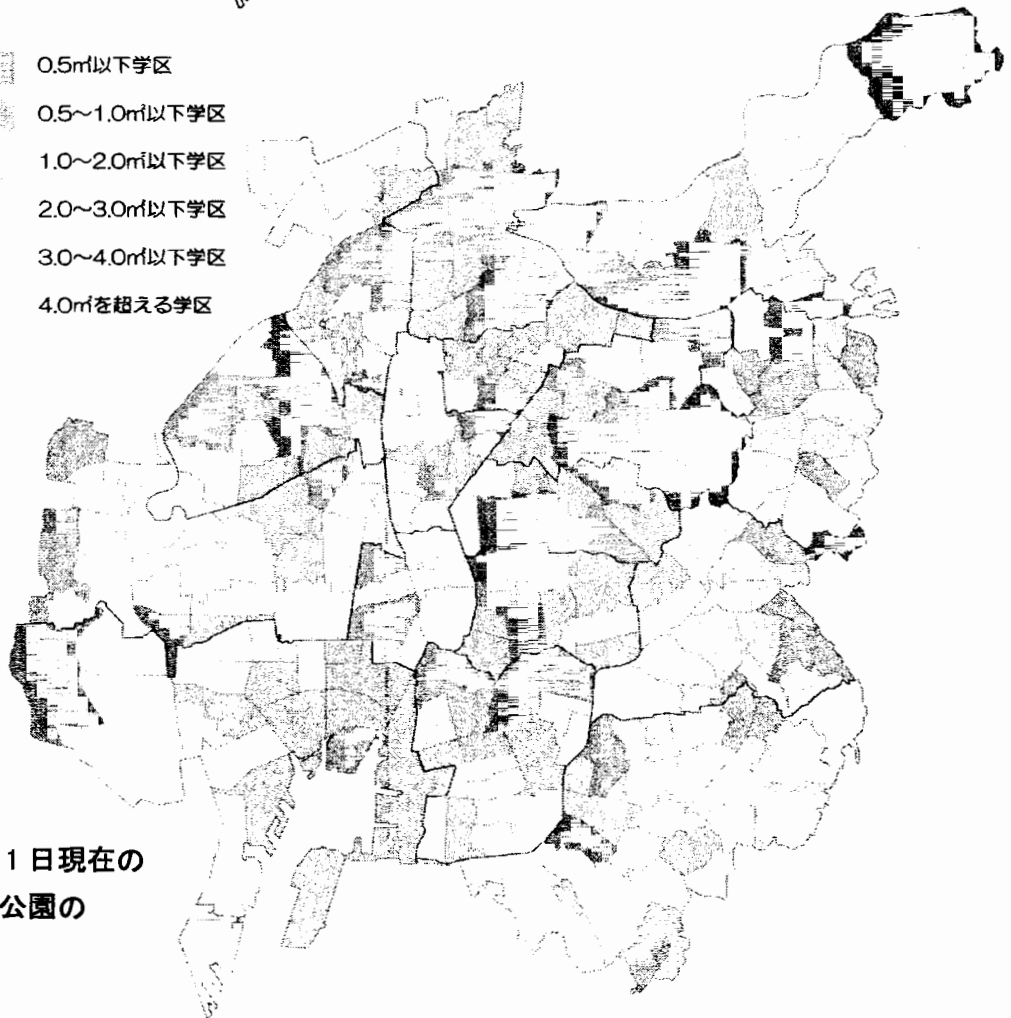
【防災の視点】

-  広域避難地（公園緑地）
-  広域避難地（公園緑地以外）
-  一次避難地（公園緑地）



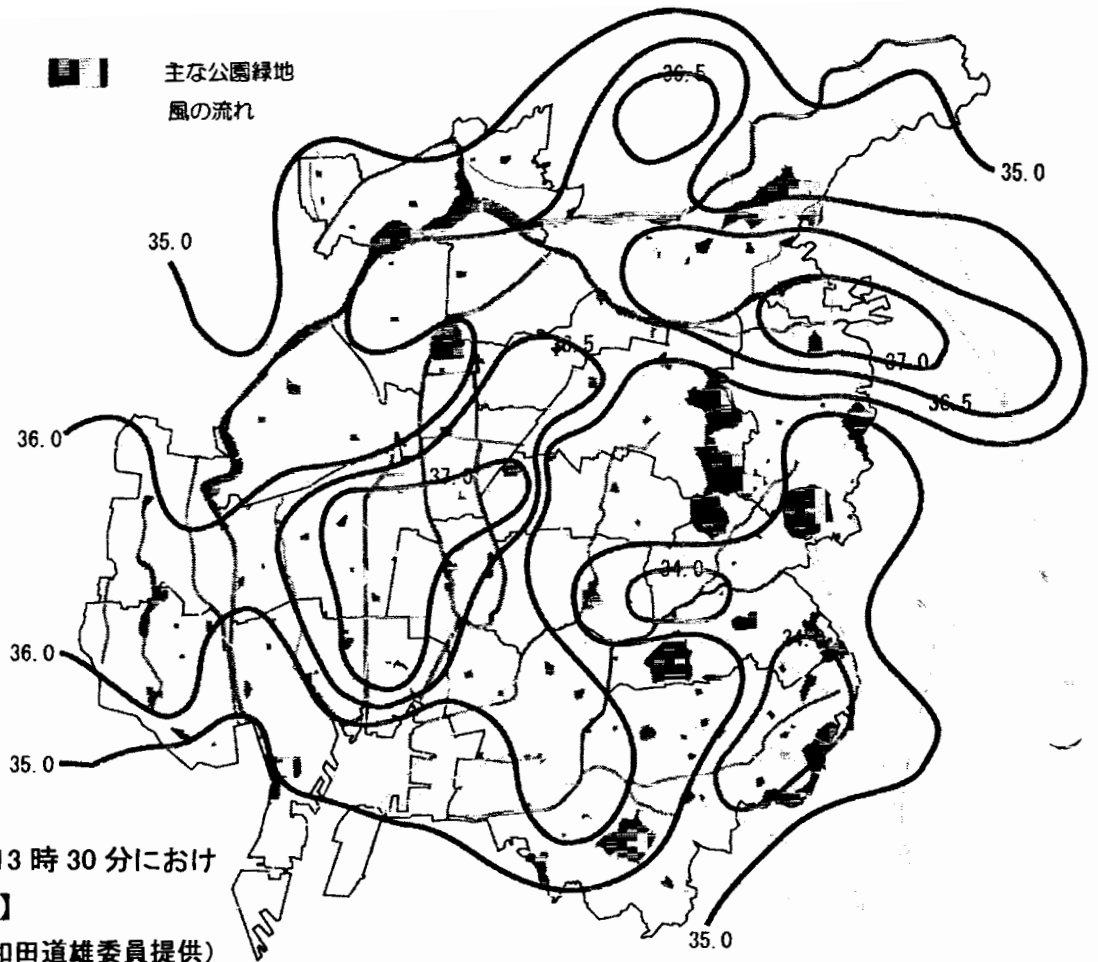
【都市防災構造化計画における避難地分布】

-  0.5㎡以下学区
-  0.5~1.0㎡以下学区
-  1.0~2.0㎡以下学区
-  2.0~3.0㎡以下学区
-  3.0~4.0㎡以下学区
-  4.0㎡を超える学区



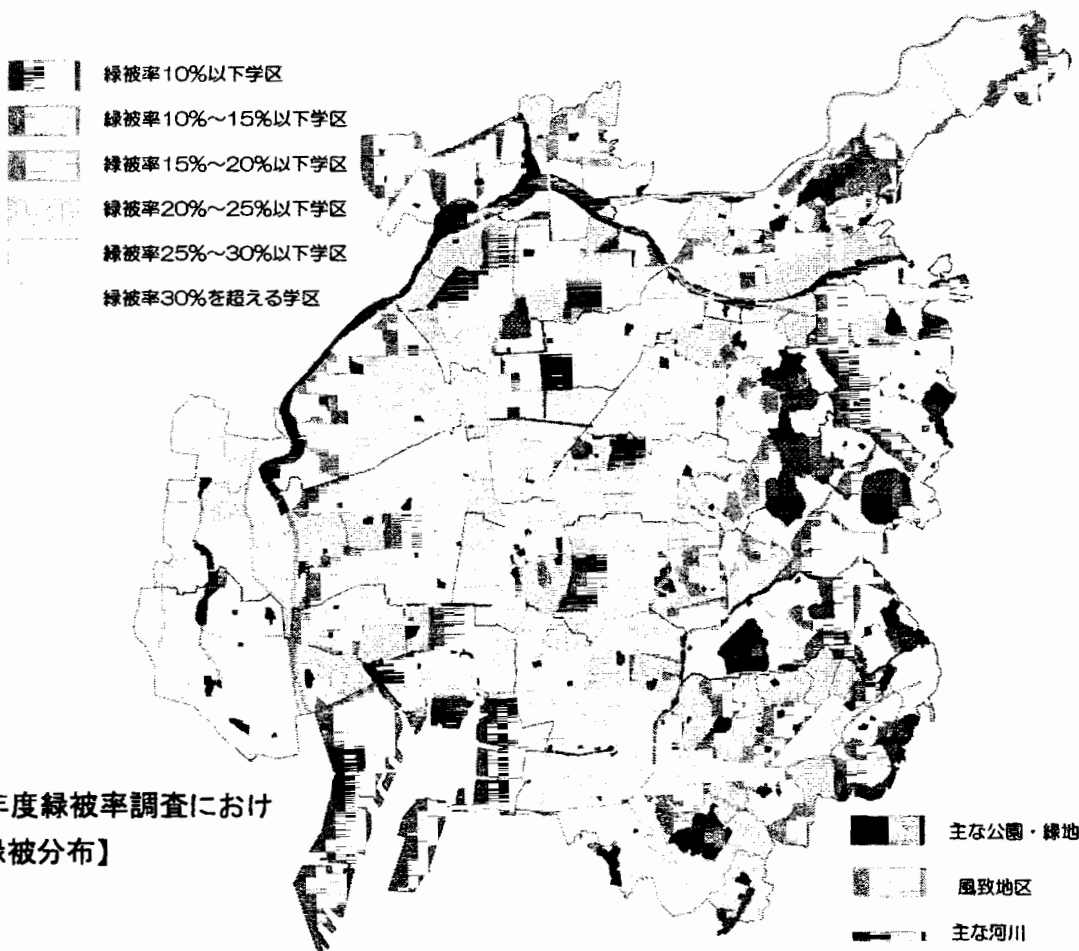
【平成17年4月1日現在の学区別住区基幹公園の一人あたり面積】

【環境の視点】



【平成17年7月22日13時30分における名古屋市の気温分布】

(大和田道雄委員提供)



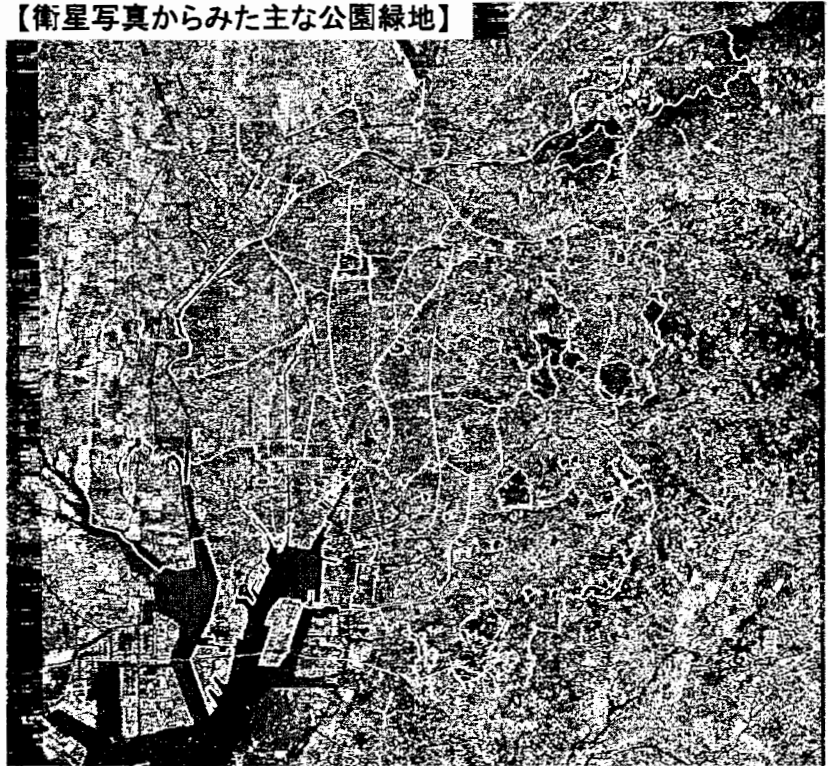
【平成17年度緑被率調査における学区別緑被分布】

(2) 環境の視点

21世紀は「環境の世紀」と呼ばれているが、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96%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である。

【衛星写真からみた主な公園緑地】



【相生山緑地内の樹林地】

このように、名古屋市の環境保全に果たす公園緑地の役割は大きく、今後は、公園緑地を社会資本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、環境首都としての名古屋市の将来像を描くことが重要である。

緑の審議会緑の保全・創出部会
検討状況について

—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. はじめに

平成17年3月28日に閣議決定された「京都議定書目標達成計画」では、都市緑化等は、もともと日常生活に身近な吸収源対策であると位置付け、都市公園の整備、公共空間の緑化を引き続き進めるとともに、多様な手法・主体による新たな緑化空間の創出、既存の民有緑地の保全等を積極的に推進することとしている。

このことは、同計画に先立ち平成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」など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」など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、施行されたことを受けたものである。

名古屋市においても、新たな都市緑地法の趣旨を十分に生かして「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。

緑の審議会緑の保全・創出部会は、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することを目的として、本年2月に設置された。本報告は、これまでに2回に亘る部会での検討状況を整理したものである。

2. 名古屋市の緑について

(1) 緑の現況

平成17年の調査によれば、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、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年間で減少面積が大きい緑被種別は農地の約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、公的な緑の整備として、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。

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3,500ha（平成12年調査）ほど残されており、荒っぽい仮定ではあるが、今後、これらが全て造成や建築等により失われることとなれば、名古屋市域の緑被率は15%程度まで減少することとなる。

(2) 市街地と緑

名古屋市域の92%を占める市街化区域では、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、建築物や舗装でまちを埋め尽くし、都市を巨大な排熱・蓄熱装置にすることではないことは明白である。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は求められているのである。

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など、公的な整備による緑は、良質ではあるが確保の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、緑化地域、緑地保全地域の両制度は、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。

3. 緑の創出について

(1) 市の考え方

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、目に見える形で発揮する。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。

市民や事業者など多様な主体が「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ている。

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、幅広く検討の対象としたい。

また、平成17年度に実施した市政アンケートの結果を踏まえ、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。制度に規定される適用除外等が、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、必要に応じて市の独自制度を創設して補完することも視野に入れる。

(2) 部会での主な意見

- ・ 現状でも、中区のビルなどは敷地一杯に建築されている。このような都心部で緑化を義務付けることができるのか。特に中小規模の店舗が並ぶ商店街などでは厳しいと考えられる。
- ・ 古い商店街などが、緑化によって魅力あるものに生まれ変わるという考え方もある。緑を使ってできる振興策のようなものを、インセンティブとして示すことができるといい。
- ・ いろいろ工夫をして緑化を進めていくという考え方を定着させていけば、緑化率を達成するという事は難しくないのではないか。大規模店舗もこれから都市部に回帰してくるとすれば、緑化を積極的に進めていただかなければならないと考える。
- ・ 阪神淡路大震災の際にも、市街地の緑が延焼を防止したことが知られている。長い目で見れば、緑化の義務化は防災的にもまちづくりにとって、十分プラスになりうる。
- ・ 都市緑化の効果を定量的にわかりやすく示していく必要がある。

4. 緑の保全について

(1) 市の考え方

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、ヒートアイランド現象の緩和については、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の機能が注目されているところである。

名古屋市は、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る。これらの緑地のうち、これまで保全規制の対象となっていない私有樹林地について、開発による急激な消失を抑止するため、緑地保全地域制度を導入する。

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、まとまりのある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樹林地が市東部に散在している。これらのうち、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空間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る。

保全に関する計画等の基本的な方向は、本制度が私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することが妥当であるが、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事としたい。

(2) 部会での主な意見

- ・ 単体としての緑のまとまりも重要であるが、都市計画公園緑地等との連続性も大変重要である。10ha程度の樹林地は、周囲と比較して3～4℃の気温差があり、周囲の生活環境も維持することになる。
- ・ 樹林地自体の自然環境も大切であるが、樹林地が地域の良好な環境を維持するという社会的な存在価値も重要である。
- ・ 私有樹林地における開発を、ただ規制して手をつけてはいけないということではなく、利用を念頭においた、地域の住民との関わりの中での保全管理が望まれる。放置するのではなく、市民全体で再生していくという考え方で、樹林地を育成管理、利用するシステムが必要である。
- ・ 市東部の私有樹林地が、必ずしも良好な状態で維持されているとはいえないが、地形を壊さず、地形に応じて、表土を大切にするような保全をすれば、多様性の高い樹林地になりうる。

- 今後の検討においては、個々の樹林地における固有の良さを大切にしていかなければならない。
- 土地所有者等の意向もふまえ、保全規制に対する相応なインセンティブについても検討する必要があると考えられる。