

第3節 都市・公園緑地・道路

1 都市の現状認識と改善の方向

高密度な土地利用、高い環境負荷が集中する都市地域においては、生物の生息・生育環境は緑を基調とした空間に限定されます。都市公園をはじめとした公共公益施設としての緑地、緑地保全地区等に指定されている緑地などは、法律等に基づく規制によって持続性が担保されていますが、持続性が担保されていない緑地については年々減少していて、都市地域において多様な生物が生息できる自然空間は極めて少なくなっています。

このため、都市全体を見渡して、生物の生息・生育環境を確保する観点から都市内の多様な自然的環境をネットワーク化し、都市の総合的な計画に位置付け、自然環境としての緑地を適正に保全するとともに、緑の基盤（グリーン・インフラ）を積極的に整備することにより、自然の生態系とも一定の均衡が保持され、小鳥や昆虫等の小動物の生息環境が確保され、自然との共生が図られる生活環境を形成する必要があります。

2 都市における生物多様性の確保の基本的考え方

都市地域において多様な生物の生息・生育環境となる緑地を確保していく手法としては、残されている民有の緑地について土地利用の規制を行い緑地としての持続性を担保したり、都市公園として緑を保全・整備する、公共公益施設の緑化を行うなどの手法があります。残されている民有の緑地の保全を図るためには、緑地として保全を図ることができる緑地保全地区等の指定の促進や風致地区制度の活用等を図りながら、さらにこれらの保全系の緑地に加えて、生物の生息・生育にとって、十分な面的な広がりや有機的な繋がりが確保されるよう、都市公園をはじめとした公共公益施設における緑の確保、民有地における緑化など、緑の創出に係る関連諸施策の総合的な展開を図り、都市における自然環境を総合的に保全・創出し、水と緑のネットワークを構築する必要があります。また、道路においては、『緑』を道路空間の主要構成要素として位置づけ、積極的に緑化を図るなど、生物多様性の保全に資する取り組みを進めます。

緑の保全、創出、活用に係る施策を総合的、計画的に実施するため、関係施策の基本方向と目標を定めた緑の政策大綱（建設省、平成6年12月）においては、市街地における持続性のある緑地の割合を3割以上確保し、緑豊かな市街地の形成を推進することを基本目標のひとつに掲げています。省庁再編に伴って国土交通省として新たに策定する緑の政策大綱においても、生物多様性の保全を重要な要素と位置づけ、都市地域における生物多様性が保全されるよう、その生息・生育基盤となる緑の保全・創出に関するさまざまな取り組みを積極的に進めていきます。

都市計画制度においても、自然環境の整備・保全に対する配慮は都市計画基準の一つとして位置付けられており、都市地域における総合的な計画である、都市の将来像を展望した都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスター

プラン)の策定において、良好な環境の確保と機能的な都市活動の調和を図ることによって、将来にわたる生物多様性を確保していくことが重要です。

3 緑地の保全・創出に係る総合的な計画の策定

(1) 緑の基本計画の概要

都市緑地保全法では、市町村が「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画(緑の基本計画)」を策定することができるようになっています。緑の基本計画とは、市町村がその区域内における、樹林地、草地、水辺地など良好な自然環境を形成している緑地についての適正な保全と緑化の推進に関して、その目標や講ずる施策について定めるマスタープランであり、緑地の配置の方針や緑地保全地区内の緑地の保全に関することなどについても地域の実情に応じて定めることとされています。

平成13年においては都市緑地保全法の改正により、緑地保全地区以外の区域でも重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区について、必要に応じてこれを定め、当該地区において講じる緑地保全施策等を定めることとしました。

緑の基本計画の対象となる施策は、都市公園等の整備、緑地保全地区の決定、公共公益施設の緑化、緑地協定の締結等、都市計画制度に係る施策から都市計画制度によらないソフト施策まで、都市における緑地の保全・創出について計画的に講ずべき施策を幅広く網羅しており、緑の基本計画は市町村が定める都市における緑の保全・創出に関する総合的な計画と言えます。

(2) 緑の基本計画の効果

都市の緑の保全・創出を図るためには、緑のあり方に対する明確なビジョンの下に、緑に係る広範・多岐な実施主体間の調整、連携が必要ですが、さらに市民等の参加や協力によってこれを推進することが不可欠となります。平成13年の都市緑地保全法の改正においては、緑の基本計画の策定にあたって、事前の公聴会の開催等、住民の意見を反映するための措置が義務づけられました。こうしたことから、緑の基本計画を策定する過程において、都市の望ましい緑の実現に向けた行政内部における合意形成に加え、住民、NPO、企業等の幅広い理解、さらには緑の保全・創出への参加意識や気運が醸成されることとなり、生物多様性の保全に繋がる生物の生息・生育地となる緑地の保全・創出についても、幅広い主体によるさまざまな取り組みが展開されるための土台が形成されます。

このため、市町村において緑の基本計画の策定を積極的に推進し、計画において植物の自生地、野生動物の生息地等を形成する樹林地、水辺地等を積極的に取り込むとともに、都市公園等の緑地の整備、道路の緑化、河川、水辺等の多様な緑を有機的に結びつけ、ビオトープネットワークが形成されるよう緑地を配置するなど、都市における緑地の保全・創出に努めることが必要です。

4 緑地の保全・創出に係る諸施策の推進

(1) 都市公園の整備

都市公園は、都市環境の改善、都市の防災空間、レクリエーション・コミュニテ

イ活動の場、動植物の生息・生育空間、地域活性化の拠点等、複合的で多様な機能、役割を有するものですが、緑の量的な確保といった観点からも都市における緑の中核拠点をなすものであり、都市における貴重な持続性のある自然環境として重要な役割を果たしています。都市公園法においては、市街地及びその周辺部においてまとまった面積を有する樹林地、草地、水辺地等において、主として動植物の生息地又は生育地である樹林地等の保護を目的とする都市公園を公園の種別として定め、野生生物の保護、増殖に資する都市公園の整備を進めています。

都市公園の整備については、都市公園等整備7箇年計画等に基づき、21世紀初頭におおむね全ての市街地において、歩いていける範囲に公園のネットワークを整備するとともに、長期的には住民一人当たりの都市公園等面積を20㎡とすることを目標に着実に整備を推進します。平成13年3月現在、全国で80,932箇所、95,940haの都市公園が整備、管理されています。

〔多様な生物の生息・生育空間を形成する公園の整備、管理〕

生物多様性の保全に資する緑豊かで自然に親しむことのできる環境の確保のため、公園の種別ごとに原則としてそれぞれ以下の緑化面積率の確保を図ります。また、公園が立地する地域、環境条件にふさわしい在来種、郷土産樹種の活用による植栽など、移入種問題も含め、緑化材料選択における適切な配慮を行い、多様な動植物が生息・生育できる環境条件が整備、保全されるよう配慮しながら公園の整備、管理を推進します。

・住区基幹公園及び都市基幹公園	50%以上
(ただし街区公園及び運動公園にあっては30%以上)	
・緩衝緑地及び緑道	70%以上
・都市緑地	80%以上
・墓園	60%以上

特に生物の多様性の保全の効果が高いと考えられる国営公園をはじめとした大規模公園では、絶滅危惧種であるサクラスミレ等の保護・増殖を行ったり、雑木林の管理を通じてヤマユリ等の林床植物の生育環境の保全、野草の育成のための除草、腐葉土づくり、清掃等を行う野草ボランティアなどを積極的に推進しています。また、ラムサール条約登録湿地になっている谷津干潟をはじめ、希少種、固有種等を含め多様な生物相を有する干潟・湿地等の保全、昆虫等の生息環境の保全に配慮した森づくり、生き物のための水辺づくりなど、都市において自然環境にふれることのできる空間としての特性を活かしながら、生物の生息・生育環境の保全を積極的に行っています。

さらに、特に生物の多様性に資する都市公園の整備として、以下に掲げる施策等を積極的に展開していきます。

ア 環境ふれあい公園

(目的)

都市における身近な自然の減少、国民の環境に対する意識の高まりに対応して、多様な生物の生息、生育地を確保するとともに、環境学習を通じて、良好な環境を次世代に継承していくことが求められているところであり、このため、地域レベルでの市民の環境活動や指導者の育成などの拠点となる公園の整備を推進します。

（事業内容）

地域ブロックの核となる国営公園や都道府県、政令指定都市等の大規模公園等において、地域の環境活動や指導者の育成等にも資するため、雑木林や野草園、野生生物の生息地等となる池や流れ、小動物観察のための自然生態園や野鳥観察所、セミナーハウス、体験学習施設などの施設を総合的に整備します。

イ 平成の森づくり事業

（目的）

都市の緑の重要性について、国民意識の一層の高揚、啓発を図るとともに、更地から新たな樹林地の創出を図るため、植栽等について住民の参加、協力を得る都市公園事業を推進します。

（事業内容）

概ね4ha以上の都市公園において、緑化NPO団体やボランティアグループ、自治会等、住民の参加や植栽木の寄付等の協力を得ながら、市民による植樹を基本として、多様な生物の生息・生育空間となる相当規模の樹林地を創出します。

ウ 自然再生緑地整備事業

（目的）

埋立造成地や工場等からの大規模な土地利用転換地などの自然的な環境を積極的に創出すべき地域、また、廃棄物の埋立処分、投棄等により良好な自然的環境が消失し、環境の保全・再生を積極的に図るべき地域において、都市における自然再生、多様な生物の生息・生育基盤の確保等を図るため、環境の向上に資する良好な緑地の整備を推進し、自然と共生する都市の実現を図ります。

（事業内容）

自然環境の再生に関する基本方針や事業区域、事業手法、再生する自然環境の維持管理方法等について事業計画を策定し、干潟や湿地、樹林地の保全・再生・創出など、生物多様性の確保に資する良好な自然的環境基盤を整備します。

（2）道路整備における生物多様性の保全への配慮

道路の整備においては、生物多様性の保全のほか、良好な景観の形成、二酸化炭素の吸収等に資することから、樹木による道路のり面、植樹帯、中央分離帯等の緑化を積極的に進めます。さらに、道路のり面、インターチェンジ等のオープンスペースを活用し、多様な生物の生息空間（ビオトープ）を積極的に創出するとともに、河川空間や公園空間等と一体となってビオトープネットワークの構築を図ります。

また、ルートの選定や構造形式の採用において自然環境の保全に配慮するとともに、動物と車の接触事故を防ぐための施設を設置するなど、生態系に配慮する「エ

コロード」の取り組みを進めます。

〔エコロードの取り組み〕

道路事業の実施に当たっては、道路の計画・設計という初期の段階で自然環境に関する詳細な調査を行い、できるかぎり豊かな自然と共生しうるようなルートを選定するとともに、地形・植生等の大きな変化を避けるための構造形式の採用、動物が道路を横断することによる車との接触事故を防ぐための侵入防止柵や動物用の横断構造物の設置、道路整備によって改変される生息環境を復元するための代替の環境整備など、生態系に配慮した取組を進めています。これがエコロードです。

エコロードの始まりは1981年に開通した日光宇都宮道路で、自然環境の改変量を最小限にするための橋梁構造の採用、「けもの道」の確保、モリアオガエルの代替産卵池の設置、表土の保全、貴重な植物の移植など様々な取組が行われました。

これ以降、着実にエコロードの整備が進められ、これまでの整備事例としては、動物が車と接触事故を起こすことを防止するため、道路に進入するのを防ぐ柵や道路下を通過するためのアンダーパスなどを設置した一般国道483号・北近畿豊岡自動車道（兵庫県）、一般国道289号・甲子道路（福島県）などをあげることができます。

自然環境の保全は、地域の実状に応じた地道な活動の継続によって達成されるものであり、しかも、目にとまる動植物のみならず、生態系全般にいたるまで心を配らなければならない課題です。「道を動物や植物など自然界の目で見つめる。」このようなエコロードの取組に今後とも積極的に取り組んでいくこととしています。

（3） 公共公益施設等における緑の創出

都市地域において都市の骨格を形成する緑を系統的に整備し、都市におけるビオトープのネットワークとなる水と緑のネットワークを構築するため、都市公園、道路等に加えて河川、砂防、港湾、漁港、下水処理場、官公庁施設等及び公的資金による住宅地における緑を積極的に創出します。その際、郷土産樹種の植栽等により、多様な動植物が生息・生育できる環境条件が整備された空間となるよう配慮します。

（4） 近郊緑地保全区域、近郊緑地特別保全地区

建築物、工作物の新築、改築、増築等の一定の行為に対し届出の義務を課することにより、首都圏及び近畿圏の大都市近郊の良好な自然環境を有する緑地を保全し、無秩序な市街化の防止及び都市の生活環境の保全を図る制度（首都圏近郊緑地保全法、近畿圏の保全区域の整備に関する法律）であり、緑地の保全を通じて、生物多様性の保全に寄与するものです。

本区域は、首都圏の近郊整備地帯又は近畿圏の保全区域内の樹林地等で、圏域レベルで相当規模を有しているものについて、国土交通大臣が指定するもので、区域内で特に良好な自然環境を有するなど緑地保全の効果が特に著しく高い地区については、都道府県が都市計画に近郊緑地特別保全地区を定めています。

これまでに首都圏において約15,693ha、近畿圏において約81,212haが指定（平成1

3年3月現在)されており、本制度の的確な運用を図っていくことにより生物多様性の保全に寄与していきます。

(5) 緑地保全地区

ア 現状

建築物、工作物の新築、改築、増築等の一定の行為に対する規制(知事による許可制度)、行為規制に伴う損失補償、土地の買入れ等の措置を講ずることにより、都市における良好な自然環境を形成している緑地を保全する制度であり、次のような要件を備える地区を都市計画において決定しています。

(ア) 無秩序な市街地化の防止、公害又は災害の防止等のため適切な位置、規模及び形態を有するもの

(イ) 神社、寺院等の建築物、遺跡等と一体となった伝統的又は文化的意義を有するもの

(ウ) 風致又は景観が優れ、当該地域の住民の健全な生活環境を確保するため必要なもの

(エ) 動植物の生息地又は生育地として適正に保全する必要がある、当該地域の住民の健全な生活環境を確保するため必要なもの

これらの要件に基づき設置される緑地保全地区は、生息・生育基盤となる緑の保全を通じて生物多様性の保全に寄与するものですが、野生生物の生息・生育環境としての自然環境を都市の中においても積極的に保全すべきという観点から、平成6年の都市緑地保全法の改正により、直接的に指定要件の中に動植物の生息地又は生育地が加えられているところです。

緑地保全地区は、平成13年3月現在全国で約4,762ha(近郊緑地特別保全地区を含む。)が決定されているところであり、都道府県、市町村、緑地管理機構による緑地保全地区内の土地の買入れや地区内の保全・利用を促進するための保全利用施設の整備を実施してきています。

イ 今後の展開

都市近郊の里地里山においては、土地所有者による管理が十分に行き届かず、樹林地をはじめとした緑地環境が荒廃し、多様で健全な生態系の基盤等として十分に機能しなくなっているという問題が生じてきています。都市における緑地が都市住民の貴重な財産であり、多様な生物の貴重な生息基盤であることを鑑みると、緑地の管理は、土地所有者だけでなく、地方公共団体、地域住民等の協力分担により適正な管理を行い、次世代、未来へと引き継いでいく必要があります。こうしたことから、平成13年の都市緑地保全法の改正により、地方公共団体又は緑地管理機構が土地所有者等と協定を締結し、土地所有者等に代わって緑地保全地区内の緑地の管理を行う「管理協定制」が創設されました。

管理協定においては、緑地の管理主体となる緑地管理機構の対象に特定非営利活動法人(NPO法人)を位置づけられることになっており、より多様な主体による良好な緑地の管理が推進されることとなります。こうした適正な緑地管理の手法の活

用を図りつつ、生物の多様性を確保する観点から緑地保全地区の指定の促進に向けた取組を進めます。

また、平成13年の法改正にあわせた政令改正によって、規制の対象となる行為について、土石、廃棄物及び再生資源の堆積が加えられ、より良好な自然的環境の保全が期待されるところです。

(6) 歴史的風土保存区域、歴史的風土特別保存地区

建築物、工作物の新築、改築、増築等の一定の行為に対する規制、行為規制に伴う損失補償、土地の買入れ等の措置を講ずることにより、歴史的風土の保存を図る制度（古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法、明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法）ですが、我が国の歴史上意義を有する建造物、遺構等と一体をなす自然的環境としての緑地を保存する制度であり、生物の生息・生育環境の保全に寄与するものです。

対象となる都市は、我が国往時の政治、文化の中心等として歴史上重要な地位を有する、京都市、奈良市、鎌倉市、天理市、橿原市、桜井市、斑鳩町、明日香村、逗子市に限定されますが、建築物、工作物の新築、改築、増築等の一定の行為に対し届出の義務を課することにより良好な自然環境を有する緑地を保全する歴史的風土保存区域については、平成13年3月現在約15,526ha、行為に対する許可制の下で、行為規制に伴う損失補償、土地の買入れ等の措置を講ずることにより良好な自然環境を有する緑地を現状凍結的に保全する歴史的風土特別保存地区については、平成13年3月現在約8,323ha（明日香村第1種・第2種歴史的風土保存地区を含む。）が指定されているところです。

平成13年の政令改正において、行為規制の対象となる行為について、土石、廃棄物及び再生資源の堆積が加えられ、より良好な自然的環境の保全が期待されるところであり、今後も本制度の的確な運用を図っていく必要があります。

(7) 風致地区

都市における風致の維持を目的として定められる風致地区は都市計画に定められる地域地区のひとつであり、次のいずれかに該当する土地について都市における土地利用計画、都市環境の保全を図るため風致の維持が必要な土地を定めることとされています。

ア 樹林地若しくは樹木に富める土地（市街地を含む）であって、良好な自然的景観を形成しているもの

イ 水辺地（水面を含む）農地その他市民意識からする郷土意識の高い土地であって、良好な自然的景観を形成しているもの

行為の制限等については、建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採、土石・廃棄物等の堆積その他の行為について、政令（風致地区内における建築等の規制に係る条例の制定に関する基準を定める政令）で定める基準に従い、都道府県等の条例で規制ができることとされており、条例で定められた行為について、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととなっています。

風致地区は、平成12年3月現在全国で約168,871haが指定されているところですが、樹林地、水辺地等、良好な自然環境を形成するものであり、都市における生物の生息・生育の場を提供していることから、今後も本制度の的確な運用を図り、指定の促進を図るための取組を進める必要があります。

(8) 市民緑地

都市計画区域内の一定規模以上の土地の所有者の申し出に基づき、都道府県、市町村、緑地管理機構と土地所有者が契約を締結し、契約に基づき当該土地を住民の利用に供する緑地（市民緑地）として一定期間設置管理することで、地域住民の自然とのふれあいの場や生物の生息・生育地となる身近な緑地を確保するものです。

平成13年の法改正により、緑の基本計画に定める、緑地保全地区以外の区域であって重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区においては、土地所有者からの申し出がない場合においても緑地の保全上必要がある緑地については、契約の締結が可能になったほか、市民緑地の設置管理を行う者としての緑地管理機構に特定非営利活動法人（NPO法人）の指定が可能となっており、より多様な主体による都市における良好な自然環境を有する緑地の管理が図られることとなりました。

平成13年3月現在全国で約72haが設置管理されており、生物の多様性を確保する観点から市民緑地の設置の促進に向けた取組を進めます。

(9) 生産緑地地区

都市においては農地も生物の生息・生育環境として評価することができます。都市における農地が有する環境保全機能や多目的な保留地としての機能等を評価する観点から、農地を都市計画制度の中で確保、保全していくことを目的として、昭和49年に生産緑地法が制定され、生産緑地地区の指定、建築物の建築等の行為の制限、土地の買い取り等のほか、いわゆる宅地並み課税の適用除外等の措置が講じられてきています。

平成3年には、市街化区域内農地についても、積極的な活用による住宅・宅地の供給の促進が求められる一方で、良好な生活環境の確保の上から、残存する農地の計画的な保全の必要性の高まりを受け、生産緑地法の改正がなされました。この中で、大都市地域をはじめとした市街化区域内農地については、都市計画において宅地化するものと保全すべきものとの区分の明確化が図られています。平成12年3月現在、生産緑地地区は約15,381haが決定されているところであり、今後も本制度の的確な運用を図っていく必要があります。

(10) その他、屋敷林、雑木林等の保全について

以上に述べた制度のほか、市街地等に残された屋敷林、雑木林等の樹林で、地域全体で維持保存していくことが必要と認められるものについては、都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律に基づく「保存樹、保存樹林」の指定をおこなうことができます。また、都市緑地保全法に基づく「緑地協定」等の制度の活用のほか、地方公共団体の条例、要綱等による緑の保全地区や緑の協定地区など、

緑の保全に係る多様な制度の活用によって、積極的に生物の生息・生育環境の保全を図っていきます。

また、各種税制措置の活用や民間における保全活動とも連携しつつ、適切に緑の保全を進めます。

(11) 民有地における緑の創出

行政、市民、企業等による適正な役割分担と相互の連携・協力の下に、住宅地、工場、事務所、商業業務地域等の民有地等の緑化活動を公共公益的施設等の緑化と計画的、一体的に推進する必要があります。

平成13年の都市緑地保全法の改正においては、緑の少ない都心部における緑化を推進する観点から、一定の要件を備える建築敷地における緑化施設について、固定資産税の軽減措置を行う「緑化施設整備計画認定制度」を創設したところであり、これらを通じて民有地における緑化を推進します。

5 緑の保全・創出に係る普及啓発等

(1) 緑に関する普及啓発の推進

緑の保全・創出を推進するため、みどりの週間（4月23～29日）や都市緑化月間（10月1～31日）において、全国「みどりの愛護」のつどい、全国都市緑化フェア等の開催や「みどりの愛護」功労者表彰、都市緑化及び都市公園等整備・保全・美化運動における都市緑化功労者表彰、その他の緑の保全・創出に係る表彰等を通じて、広く都市緑化意識の高揚、緑豊かな潤いのある住みよい環境づくりを推進するための普及啓発を図り、都市地域における生物の生息・生育環境の保全・創出を推進します。

(2) 都市の緑における環境教育の推進

都市公園等においては良好な自然的環境の保全を図ったり、雑木林や野草園、野生生物の生息・生育地となる池や流れ、小動物観察のための自然生態園や野鳥観察所、セミナーハウス、体験学習施設等の整備を行い、環境学習・環境教育の場としての保全・整備を推進しています。これらの良好な環境条件を活用して、地域での市民の環境活動や指導者の育成、各種環境学習プログラムの実施など、都市の緑における環境学習・環境教育を推進します。

(3) 民間活動との協働による緑の創出の取組み

都市に潤いと安らぎをもたらす、生活の身近な場所に緑豊かな環境を創出する地域住民の緑化活動の支援等を積極的に推進するため、緑化活動に取り組む地域の団体に対して、緑の創出に必要な苗木や機材等に係る助成等を行う民間における事業等を積極的に推進し、都市における生物の生息・生育環境の形成に資する緑の創出を図ります。