都市緑化を巡る現状と今後の展望

国土交通省　都市局　公園緑地・景観課　緑地環境室

1．はじめに

「都市緑化」に関する政策・制度は、公園緑地行政の中で独自の発展を遂げている。都市の緑化は、良好な都市環境を形成するための重要な施策であるが、緑地の保全や都市公園の整備と異なり、土地に着目したものではなく、公民ともに行う植物の植栽を通して空間を形成する「行為」といえる。その行為を促すため、昭和 40 年代から、民間の発意をベースとした緑化協定制度の創設から始まり、公有地の緑化とあいまって民間の緑化を促す様々な普及啓発の取組があり、緑の基本計画による計画制度、緑化地域制度による法制度上の義務づけといった形で発展してきている。

平成も終わろうとしている今日、本稿では、改めて都市緑化政策及び制度の発展経緯を整理し、現在全国で展開されている各取組の状況等を紹介した上で、今後の展望について述べる。

2．都市緑化に関する政策の発展経緯

近代以降の公園制度や緑地確保制度の展開の中、なお減少する緑を都市に創出するため、民間の取組を含めた都市緑化が政策として実施されてきた。戦前は東京や大阪などで都市美活動の一環として植樹活動が行われたが、戦後も都市の生活環境の悪化に対応し、終戦後の昭和 22 年（1947 年）には「緑の一週間」という国土緑化運動が行われている。昭和 47 年（1972 年）に都市緑地保全法が制定され、法目的に「都市における緑地の保全と緑化の推進」が掲げられ、初の緑化に関する制度として「緑化協定制度」が創設された。また昭和 48 年（1973 年）には工場立地法が改正され工場緑化が義務づけられた。このような動きの中、昭和 48 年 9 月に農林省、建設省、通産省の許可を受け「財団法人日本緑化センター」が設立され、昭和 50 年には建設省の都市局公園緑地課に「都市緑地対策室」（現：緑地環境室）が創設されている。

その後昭和 51 年（1976 年）、建設省は「都市緑化対策推進要綱」（事務次官通達）を発出し、緑のマスタープランの策定、緑化技術の開発、緑の創出と復元に向けた都市公園や街路樹、河川区域、公営住宅等の緑化の推進、都市緑化のための関係機関の強調と市民参加について定め、特に緑化に関する施策としては、緑化推進モデル地区における緑化の推進、緑の相談所 - 都市緑化植物園 - の整備の推進、都市緑化月間（10 月）及び都市緑化祭といった、現在の緑化行政にも引き継がれている内容が含まれている。昭和 53 年（1978 年）には「都市緑化のための植樹等五カ年計画」が策定され、都市公園、河川、道路等の建設省所管公共施設の緑化計画が定められ、緑化面積や高木本数の目標が定められた。また昭和 56 年（1981 年）には「財団法人都市緑化基金」が設立され、植樹保険業務や、「緑の都市賞」（後述）に関する業務を開始した[1)]。

昭和 58 年（1983 年）には「当面の都市緑化の推進方策」が策定され、財団法人都市緑化基金の拡充強化、大阪府服部緑地での全国都市緑化フェアの開催が位置づけられた。都市緑化フェアはその後昭和 60 年（1985 年）に「全国都市緑化フェア開催要項」が定められ、定例化している（後述）。

昭和 59 年（1984 年）には「緑化の推進について - 二一世紀“緑の文化”形成を目指して」が決定され、都市の緑の三倍増を目指した公共施設の緑化目標とあわせ、民有地の緑化のほか、緑化の財源の強化についても位置づけられており、各地方公共団体での「都市緑化推進計画」の策定を促している。

平成に入り、平成元年（1989 年）に 4 月 29 日を「みどりの日」として国民の祝日に加えることになり、平成 2 年（1990 年）に大阪市鶴見緑地で、国際博覧会条約で定める国際博覧会である「国際花と緑の博覧会」（大阪花の万博博）がアジアで初めて開催されるとともに、会期

中に「第１回全国「みどりの愛護」のつどい」が天皇・皇后両陛下のご臨席の下開催されたことは、我が国の都市緑化に関する取組として大きなエポックと言える。この理念をふまえ、各国営公園を中心に全国「みどりの愛護」のつどいが開催されるようになり、平成４年（1992年）には全国「みどりの愛護」のつどい開催要項が制定され以降開催されている。また平成２年（1990年）には、都市緑化技術に関する調査研究及び技術開発等を行う「財団法人都市緑化技術開発機構」が設立された[2)]。

平成６年（1994年）には前述の「都市緑化対策推進要綱」「緑化の推進について - 二一世紀“緑の文化”形成を目指して」に代わり新たに「緑の政策大綱（緑サンサン・グリーンプラン）」が決定され、二一世紀初頭までに道路、公園等の公的空間において緑のストックを三倍に増やすことを基本目標とし、緑の基本計画による諸施策の総合的展開、技術開発や情報発信等の展開を、市民参加等により実現していくこととされた。同年には都市緑地法の改正により、市町村が緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画として「緑の基本計画」制度も創設され、法定計画として初めて緑化が位置づけられ、計画に緑化の目標、緑化の推進を重点的に図るべき地区（緑化重点地区）の位置づけがなされることになった。翌平成８年（1996年）には緑の政策大綱を具現化するアクションプログラムとして「グリーンプラン2000」も策定されている。

平成13年（2001年）の建設省から国土交通省への移行後は、同年に緑化施設整備計画認定制度が、平成16年（2004年）には緑化地域制度が、平成29年（2017年）には市民緑地認定制度が創設されるなど、都市緑地法における法制度の充実が図られてきた。以下に都市緑地法に基づく緑化の諸制度について概説する。

都市緑地法に基づく制度の創設・一部改正等の経緯

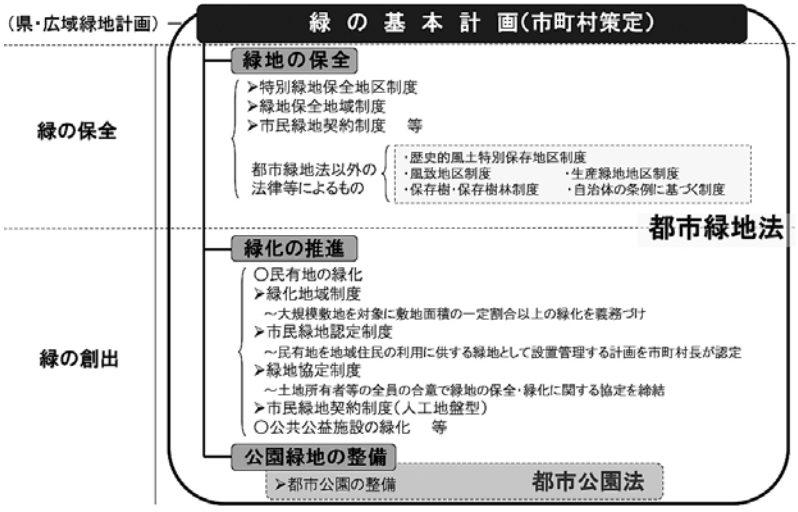
年度	創設・一部改正等
S48（1973）	【都市緑地保全法の制定】 緑地保全地区、緑化協定制度の創設
H6（1994）	緑の基本計画制度の創設
H7（1995）	市民緑地契約制度、緑地管理機構制度の創設 緑化協定制度を緑地協定制度へ改定
H13（2001）	管理協定制度、緑化施設整備計画認定制度の創設
H16（2004）	【都市緑地法へ改正】 緑の基本計画の項目の拡大、緑地保全地域制度、地区計画等緑地保全条例制度、緑化地域制度の創設
H18（2006）	緑地保全地域、管理協定、緑地協定、市民緑地、緑地管理機構による土地の買入れの対象区域について、従来の都市計画区域内のみから準都市計画区域にも拡充
H29（2017）	市民緑地認定制度の創設、 緑地管理機構制度を緑地保全・緑化推進法人（みどり法人）制度へ改正（指定権者を市町村長に変更、指定対象にまちづくり会社等を追加） 緑の基本計画の記載事項の拡充（都市公園の管理の方針、農地を緑地として政策に組み込み） 緑化地域制度に関する見直し（緑化率の最低限度を建ぺい率にかかわらず25%まで設定可能へ、壁面緑化の緑化率算定方法の変更）

3．都市緑化に関する主な法制度

都市緑地法は、都市における緑地の保全及び緑化に関する総合的な法律であり、都市緑化に関しては、主に以下の制度が設けられている。

1）緑の基本計画

緑の基本計画は、市町村が定める総合的な都市における緑のマスタープランとなるものである。前述の「緑のマスタープラン」の法制度化により誕生した制度である。都市緑化に関しては「緑化の目標」「緑化の推進施策や推進方針に関する事項」「緑化地域や緑化重点地区における緑化の推進に関する事項」等を記載し、都市緑化の推進



都市の緑に関する施策の体系

に活用することができる。現在、全国で 680 市区町村が策定している[3)]。

2）緑化を面的に推進する制度

代表例として、緑化地域制度が挙げられる。本制度は、都市計画に緑化地域を定めた上で、地域内の建築物の敷地面積における緑化率の最低限度を定めることができるものである。現在、名古屋市、横浜市、世田谷区、豊田市の４市区が導入している[4)]。なお、地区計画レベルで緑化率の最低限度を定める制度として、地区計画等緑化率条例制度も用意されており、地区単位の開発における活用など、全国 127 地区で定められている[5)]。

なお、当省では、平成 30 年（2018 年）４月に、「緑化地域制度導入の手引き」を公表している。導入を検討されている市町村等におかれては、是非ご覧いただきたい。

豊田市　緑化地域制度の区域[6)]
（緑が少ない都心中心部等に緑化を義務づけている）

3）多様な主体の取組を促す制度

地域住民等の多様な主体の連携による緑化の推進についての制度も設けられている。例として、市民緑地制度、緑地協定制度等が挙げられる。

市民緑地制度は、地方公共団体や緑地保全・緑化推進法人（みどり法人）と土地所有者による契約や、市町村長の認定により、市民緑地を設けることができる制度である。契約制度は全国で 180 例[7)]、認定制度は全国で５例が誕生している[8)]。

緑地協定制度は、土地所有者等の合意により、緑化等に関する協定を締結することができる制度であり、植栽場所や樹種等に関する地域のルールを作成するなどに活用ができる。全国で 1601 協定が締結されている[9)]。

なお、都市緑地法以外にも、様々な法体系において、緑化に関する制度が用意されている。例えば建築基準法における総合設計制度による公開空地の確保も、多くの事例で緑化空間が整備されていることから、都市緑化に

コクーンシティ[10)]
（商業施設内の緑化が市民緑地として認定された例）

取り組む上で重要なものと言える。また、都市の低炭素化の促進に関する法律（低炭素まちづくり法）では、低炭素まちづくり計画の目標の達成に向けた緑化の推進等に関する事項を位置づけることや、樹木等管理協定の締結等が可能となる。

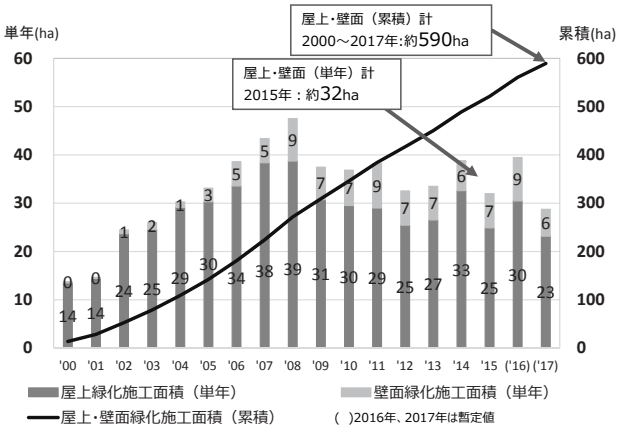
4．都市緑化に関する全国の取組状況

1）屋上・壁面緑化の状況

法制度等が充実する中、民間による取組も、量、質ともに進展をみせている。

当省の「全国の屋上・壁面緑化の施工実績調査」[11)]によると、平成 12 年（2000 年）の調査開始以降 18 年間で、約 498ha の屋上緑化、約 90ha の壁面緑化が創出されている。近年では、１件あたりの施工面積は増加傾向にあるとともに、来街者に対するイメージ向上や修景の目的による屋上・壁面緑化が近年増えていることから工場・倉庫・車庫や商業施設の割合が増加傾向にある。

屋上・壁面緑化の最新の事例等については、本誌掲載の特殊緑化共同研究会の記事をご覧いただきたい。



全国の屋上・壁面緑化施工面積の推移

2）普及・啓発に関する行催事

都市緑化が、民間も含む多様な主体により実現されることを踏まえると、普及・啓発に向けた行催事が果たす役割は大きい。以下、全国的に実施されている主な取組を紹介する。

①全国「みどりの愛護」のつどい

「みどりの日」制定の趣旨を踏まえ、全国の緑の関係者が一堂につどい、広く都市緑化意識の高揚を図り、緑豊かな潤いのある住みよい環境づくりを推進するとともに、緑を守り育てる国民運動を積極的に推進していくことを目的としたものである。

本行事は、原則としてみどりの月間（4月15日～5月14日）中に、全国の主要な都市公園において、国土交通省と開催地の都道府県及び市町村等の主催により、平成2年（1990年）より開催されており、平成31年（2019年）で第30回を迎える。

式典では、「みどりの愛護」功労者国土交通大臣表彰、記念植樹等を実施している。

大阪府大阪市にて開催された
第1回全国「みどりの愛護」のつどい [12)]

②全国都市緑化フェア

都市緑化意識の高揚、都市緑化に関する知識の普及等を図ることにより、国、地方公共団体及び民間の協力による都市緑化を全国的に推進し、もって緑豊かな潤いのある都市づくりに寄与することを目的としたものである。

原則として都市緑化月間（10月）を含む1ヶ月以上の期間に、都市公園又は都市公園の設置が予定されている場所を主たる会場として、地方公共団体及び（公財）都市緑化機構の主催により、昭和58年（1983年）より開催されており、平成31年（2019年）で第36回を迎える。

期間中の中心的な行事として、例年「全国都市緑化祭」を開催している。

3）表彰制度（都市の緑3表彰）

多様な担い手による都市緑化の推進を図るため、都市の緑をつくり、まもり、育てる活動への表彰として、①緑の都市賞、②緑の環境プラン大賞、③屋上・壁面緑化技術コンクールが実施されている（①③は（公財）都市緑化機構の主催、②は同機構及び（一財）第一生命財団の主催。）

これらの表彰については、平成29年（2017年）から3つの賞の受賞者を一同に会した表彰式「みどりの『わ』交流のつどい」が行われている。

第38回緑の都市賞 内閣総理大臣賞
鶴見「みどりのルート1」 [13)]

5．今後の展望

本特集では、地方公共団体の取組及び民間の取組から、「都市緑化」について昭和40年代からの歴史と現状をレビューすることもその目的の一つとしている。社会経済情勢の変化、技術の発展、制度の発展と相まって、都市緑化は新たなフェーズを迎えている。国土交通省としても、これまでの都市緑化行政の蓄積の上に立ち、引き続き緑豊かなまちづくりを進めるための中心的な役割を果たして参りたい。

補註

1）2）（財）都市緑化基金と（財）都市緑化技術開発機構（いずれも当時）は平成23年（2011年）に合併し、現在は（公財）都市緑化機構となっている。
3）5）7）9）平成29年（2017年）3月末現在　国土交通省調べ
4）平成30年（2018年）10月末現在　国土交通省調べ
6）豊田市ホームページ（2018.4.3更新）「豊田市緑化地域制度」より引用
8）平成31年（2019年）1月末現在　国土交通省調べ
10）片倉工業株式会社より提供
11）平成29年（2017年）12月末現在　国土交通省調べ
12）第1回 全国「みどりの愛護」のつどい記録誌（建設省、大阪府、大阪市、（財）公園緑地管理財団）より引用
13）（公財）都市緑化機構より提供

参考文献

（財）都市緑化技術開発機構（1991）都市緑化技術 vol. 1
（一社）日本公園緑地協会（2017）平成29年度版公園緑地マニュアル
佐藤昌（1977）日本公園緑地発達史 上巻
（社）日本公園緑地協会（1978）都市公園法解説（旧版）
国土交通省都市局公園緑地・景観課監修（2013）公園・緑地・広告必携（平成25年版）