

都市域の緑地環境の保全に関する研究 (I)

— 緑地保全制度の現状と課題 —

九州大学農学部 薛 孝夫
 福岡市緑地課 真隅 潔・水落 啓介
 九州環境管理協会 古賀 照久

1. はじめに

都市域に存在する樹林地等の保全のための制度には、都市緑地保全法に基づく緑地保全地区、首都圏近郊緑地保全法及び近畿圏の保全区域の整備に関する法律に基づく近郊緑地保全区域、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および保存樹林などがある。また関連する法制度として、都市計画法による風致地区、自然公園法による自然公園、森林法および保安林整備特別措置法による保安林などがある。

緑地保全に関する法制度の数は多いものの、それぞれ目的、指定要件、規制内容などが異なり、全体が体系化されていないことに加えて、緑地保全の施策を総合的に検討した上で諸法制を効果的に運用していく仕組みができていないことが、樹林地の減少を防げない現状の一因ともなっている。

筆者らは都市域の緑地のありかたや具体的な管理手法についていくつかの面から調査、検討を行なっているが、この報告では緑地保全地区制度および条例による類似の保全制度に関し、主要都市へのアンケート調査による知見を交えながら福岡市における現況と課題について述べる。

2. 緑地保全地区の概要

緑地保全地区は、都市における緑地の適正な保全を図るために、都市計画区域内に存在する樹林地、草地、水辺地などで良好な自然的環境を形成しているものについて、都道府県知事が都市計画に定めることのできる地域地区である。指定には上記の要件を満たす土地が、さらに、①無秩序な市街地化や公害、災害の防止に必要な遮断、緩衝または避難地帯として適切な位置、規模および形態をもつもの、②建物や遺跡等と一体となって、または伝承や風俗習慣と結び付いて伝統的または文化的意義をもつもの、③風致または景観がすぐれており地域住民の健全な生活環境を確保するために

必要なもの、のいずれか一つの要件に該当する必要がある、規模は2,500㎡以上が目安となっている。

緑地保全地区内では現状維持的な規制が行なわれ、建築物等の新築や増改築、造成等土地の形質の変更、木竹の伐採、水面の埋立や干拓など緑地の保全に影響をおよぼすおそれのある行為には、都道府県知事（指定都市では市長）の許可が必要である。許可基準は通達で定められており、違反者には原状回復命令を出すことができる。

行為の許可が受けられないために生じた損失に対して補償をすることになっているほか、土地の利用に著しい支障をきたすことになる緑地保全地区内の土地所有者の申出に基づき、都道府県（指定都市では市）が土地の買入を行なうことが定められている。また多くの自治体で、土地の所有者に対する税の減免や補助金の交付などの助成措置を行なっている。

緑地保全地区の制度は、これに先立つ古都保存法や首都圏近郊緑地保全法の全国版ともいえるもので、一定の行為制限や損失補償、買入制度をもつ、比較的強力な保全施策であるといえる。

全国的には、緑地保全地区は平成2年4月現在28都市で176地区、626.1haが指定されており、そのうちの買入れ実績はこれまでに74.7haである。

3. 類似の緑地保全制度

都市緑地保全法に基づく緑地保全地区のほかに、自治体が条例に基づいて指定する類似の緑地保全制度がある。主要都市において調査した範囲で事例をあげる。

1) 法による緑地保全地区の補完ないし代替

福岡市においては「緑地保全と緑化推進に関する条例」により、緑地保全林地区を指定している。規制の内容、原状回復命令、損失補償や土地の買入に関する規定などは、法に基づく緑地保全地区とほぼ同様で、規模を1,000㎡以上2,500㎡未満としているところから、都市緑地保全法では指定できない小規模な緑地を拾い上げる意図があることがわかる。固定資産税お

び都市計画税額の補助を行なっている。

横浜市では「緑の環境をつくり育てる条例」により、緑地保存地区を指定している。目的や行為の規制はほぼ似通ったもので、おおむね10アール以上としており、これも法を補完する意味合いが強い。

仙台市では法による緑地保全地区を指定せず、「杜の都の環境をつくる条例」により、同様の機能をもつ保存緑地を指定している。ここでは固定資産税、都市計画税、特別土地保有税が免除されるのに加えて、指定交付金、協力援助金の合計33円/㎡が交付されるのが特徴である。

2) レクリエーション空間の確保を兼ねた緑地保存

横浜市では同じく「緑の環境をつくり育てる条例」により、市民の森、ふれあいの樹林の2つを指定している。市民の森は、主として樹林となっているおおむね5ha以上の土地で市民の憩いの場として使用できる区域について、所有者と使用契約を結んで民有緑地の保存と市民の憩いの場の提供を図るものである。固定資産税および都市計画税の減免がある。

ふれあいの樹林は市街化区域内のおおむね1ha以上の樹林について、所有者と土地賃借契約を結んで身近な緑地の保全と市民のふれあいの場の提供を図るもので、固定資産税評価額の3%の貸借料を支払っている。

札幌市では市民の森事業実施要綱により、原則として市街化調整区域にある20ha以上の一般民有林で事業に適切な森林を市民の森に指定し、自然とのふれあいの場としての森林整備と都市環境林としての維持を図っている。ここでは奨励金5円/㎡を交付している。

4. 福岡市における指定状況と問題点

福岡市では、法による緑地保全地区は昭和49年度から指定が始まり、平成2年4月現在、47箇所87.8haが指定されている。指定区域の面積は16.7haが1箇所ある他は0.3~6.0haの間で、6割が1ha未満と、北九州市(16箇所73.2ha、最大37.0ha、1ha未満2割)などと比較して全般に小さい。緑地保全地区はほとんどが市街化区域内にあり、調整区域での指定は3.3ha(4%弱)である。土地の所有者には固定資産税、都市計画税額の補助を行なっている。

これまでの買入れ実績は、全区域の買入れが17箇所10.9ha、部分的な買入れ6箇所10.4haとなっている。また条例による緑地保全林地区は、現在25箇所4.7haであり、買入れ制度が適用された例はない。

福岡市では、買入れを前提とした指定を主とするために地権者の意向や住民の陳情に左右され、必要性や配置の面からの計画的な指定が行なわれにくい状況にある。調査した範囲では、札幌、川崎、横浜、名古屋などでもほぼ同様の状況にある。これらに対し北九州市では、調査に基づいて要保全植生地のリストを用意

し、開発のおそれのあるところから順次指定している。

買入れ後の緑地保全地区については、落葉やゴミの清掃、病害虫の駆除など、苦情に対応する形での管理を行なっている都市が多い。利用のための整備として、福岡市では都市緑地と重複決定をして樹林地を活かした整備をしており、また神戸市も展望公園や花木の森として市が整備し市民の憩いの場としている。

福岡市における諸調査から指摘される緑地保全地区制度の問題点として、①損失補償や助成の財源が必要で指定の拡大は財源に左右される、②緑地の存在が治安や衛生の面で周辺住民から歓迎されないことがある、③隣接住民に落枝や日照障害で実害をおよぼす場合がある、④民有緑地では経費の面で十分な管理がなされ難い、⑤買入れた緑地の管理方針が確立しておらず苦情処理的な管理になる場合が多い、ことがあげられる。

また福岡市条例による緑地保全林地区に限っていえば、①恒久的な緑地として保全することが担保されていない、②時限契約によるため土地値上がりを待つ手段に利用され兼ねない、ことが問題である。

福岡市では、密集市街地内の小規模樹林や市街化区域に近接する調整区域にある緑地など、保全の必要性が高いと思われる樹林地で未規制の部分がかかり残されている。指定区域を増やしてこれらを保全することが望ましいが、現行制度の中では財源が最も大きな障害になるだろう。緑地保全制度を充実させるためには、都市公園や都市緑地整備との連携、市民の合意による緑地保全のための基金の設立などを検討する必要があると考えられる。

また買入れ後の緑地保全地区については、周辺の環境や樹林の質に応じた的確な管理基準の検討が望まれる。

5. おわりに

緑地保全地区および条例による類似の地区指定制度は、緑地保全のために有効な制度ではあるが、運用のための財源、宅地化された環境での現状凍結的な保存の可否、買入れ後の緑地の公有地としての利活用など多くの問題を抱えていることがわかった。また、他の諸制度との連携の中で緑地保全地区制度を効果的に運用していくための、総合的な体系づけが必要であることを痛感した。都市域樹林の必要量や配置など緑地保全に関する理論、ならびに樹林の目的や質に応じた具体的な樹林管理技術について検討をすすめていきたい。

なおこの報告に用いた行政関係資料の多くは、福岡市の委託により財団法人九州環境管理協会が実施した福岡市緑地保全実施計画策定業務の中で収集された。成果の一部の公表を許された福岡市および同協会の関係各位と実務に当たられた職員諸氏に謝意を表します。

さらに、本研究の一部は文部省科学研究費補助(一般C03660159)により実施していることを付記する。