

第2章 東京の緑の現状と課題

1 樹林地の現状

東京の緑のうち樹林地は、平成9年から平成19年の統計年鑑のデータによると、約800ha減少し、今も減少を続けています。

東京に残された緑を概観すると、樹林地は山地、丘陵地、崖線、平地に存する形態のものと、寺社林や屋敷林といった人の生活とのかかわりの中で、古くからほぼ都内全域にわたり点在するものが確認されています。

それぞれの樹林地の状況と特性・概要は、以下のとおりです。

(1) 山地

丘陵地の西側に続く、いわゆる関東山地で、約6割が植林地です。林業経営を取り巻く厳しい環境から、放置林が増加し、森林荒廃の要因となっています。

山地は都市計画区域外が大半であり、都市計画区域内であっても市街化調整区域では、採石場、変電所なども見られます。また、現在緑地であっても、将来の宅地開発等のために、経済成長期に買収された企業用地もあります。

山地の緑に関する制度は、保安林(森林法)、国立・国定公園(自然公園法)など、地域制緑地の制度^{※18}が主体となっています。

(2) 丘陵地

山地の東に続く丘陵地の大半は、人為的な営みによって維持されてきた二次林^{※19}で構成されています。丘陵地は多くの谷戸、湧水、河川などを擁し、生物多様性を維持する空間としても重要とされ、「里山」と

※18 保安林(森林法)、国立・国定公園(自然公園法)、風致地区(都市計画法)、特別緑地保全地区(都市緑地法)、生産緑地地区(生産緑地法)など法や条例に基づき、一定の土地の区域を指定し、その土地利用を規制することで良好な自然環境などの保全を図るもので、本方針の山地においては、森林法並びに自然公園法上の制度が指定されている。

※19 その土地本来の自然の植生が災害や人為によって破壊された後に、その置き換え群落として発達している森林。

して親しまれています。丘陵地内の緑被を見ると、市街化の進行により、約6割となっています。

丘陵地は、「みどりのフィンガープラン」を基にすると、大きく8つに分類されます。丘陵地は、以前から東京の重要な緑と認識され、都立自然公園^{※20}、首都圏近郊緑地保全区域^{※21}、風致地区^{※22}、丘陵地景観基本軸^{※23}、保安林^{※24}、都条例による保全地域^{※25}、などの地域制の制度が重複して指定されています。さらに、昭和50年代以降、特に重要な緑地が公園事業で買収され、野山北・六道山公園、長沼公園、桜ヶ丘公園などの丘陵地公園となっています。

(3) 崖線

崖線の緑は、多摩川などの河川や東京湾の海による侵食作用でできた崖地に生育して残った緑であり、緑が遠くからでも連続して見え、多くの湧水や動植物、寺社林などの資源を有し、東京の緑の骨格となっています。都内では大小約40か所、延長約230kmに及んでおり、その約45%が緑で被われています。現在では、市街地に残された貴重な緑となる一方、一部において崖線の開発も見受けられます。

崖線は、行政区域をまたいで連続していますが、緑地保全の取り組みは自治体によって違いがあります。保全に当たっては、都市計画法に基づく都市施設としての土地の買収、都市緑地法による規制、条例等による届出や許可、要綱による指導、などの手法を使った取組が求められています。

※20 自然公園は、優れた自然風景を保護することが必要であり、保護計画に定められた区分（特別保護地区、特別地区、普通地区等）によってそれに応じた行為の制限、手続が行われる。

※21 首都圏近郊緑地保全法に基づいて、相当規模を有する自然豊かな良好な緑地を、国が指定するもの。

※22 都市計画法に基づく地域地区で、自然の趣を維持するために、建築等の規制を行う制度。

※23 東京都都市景観マスタープランにおける景観基本軸の中で、東京都景観条例に基づく区域を指定し、一定の規模の建築等の届出制による景観誘導を図るものの一つ。

※24 森林法に基づき、水源かん養、土砂流出防備、土砂崩壊防備、保健休養、風致の保全等を目的に、立木の伐採や転用に制限がある森林。

※25 「東京における自然の保護と回復に関する条例」に基づく保全制度。良好な自然地や歴史的遺産と一体になった樹林などを指定し、都民の大切な財産として残していこうというもの。

(4) 平地林

かつての平地林は、多くが市街化により消失し、今日では公共施設や研究所等の大規模施設内及び市街化調整区域内にわずかに残存しています。1ha以上の平地林は、わずか30か所程度となり、武蔵野の身近な緑を享受することのできる、極めて希少な存在となっています。

その中には、都条例に基づく保全地域や市町の条例に基づく保存樹林に指定されているものがあります。

(5) 寺社林

寺社林は、屋敷林と似て、地域の特色や歴史を感じられる身近な緑となっています。1,000㎡以上の寺社林は、都内に広く分布しており、その数は約500か所になります。個人所有の樹林と比べ、その性格から比較的開発されにくい緑です。

寺社林は、区市町村の条例に基づく保存樹林に指定されているもののほか、上野寛永寺、明治神宮、大宮八幡宮など、特別緑地保全地区に指定されているところもあります。

(6) 屋敷林

屋敷林は、樹林としての規模は小さいものの、武蔵野らしさ、地域らしさを感じることでできる身近な緑として貴重になってきています。1,000㎡以上の屋敷林は、都心、東部低地地帯を除き、市街化区域に万遍なく分布しています。特に、青梅街道、五日市街道沿いなどの街道沿いには、江戸時代の新田開発に伴って育まれた屋敷林が多く見られます。

都内には、1,000か所を超える屋敷林が確認され、その累計面積は200ha以上にも及びます。屋敷林は、各区市町村の保存樹木や保存樹林、都市緑地法に基づく市民緑地や特別緑地保全地区等の指定が進む一方、相続等の要因により消失するものも見られるようになっていきます。

2 樹林地の課題

東京の樹林地は、保全を進めるに当たって、主に以下の課題があると考えられます。

- 現在ある緑の保全制度が十分に普及・活用されていないこと。【全般】
- かつて林業の営みによって維持されていた森林が、経営状況の悪化や担い手不足等により荒廃し、また、かつての里山は手入れが行われなくなっていること。【特に山地ならびに丘陵地】
- 緑の保全に関する制度が多種類あり、その運用主体も都や区市町村など様々であり、相互に補完、連携が十分に図れていないこと。【特に丘陵地や崖線の緑】
- 市街地に残された小規模な樹林地に対する保全制度が十分でなく、相続等により失われていること。【特に屋敷林】
- 相続など不測の事態に対応できる、樹林地を買い取るための財政的な仕組みが十分でないこと
【特に屋敷林、丘陵地、崖線の緑】
- 樹林の維持は、所有者にとって、固定資産税、都市計画税、相続税の負担が大きいこと。
- 樹林地所有者の樹木剪定や落ち葉掃きなど日常の維持管理がコスト・労力共に負担になっていること。
- 屋敷林などは、近隣への落ち葉や日照の問題が多く見られ、その対策に苦慮していること、また、樹林地内へのゴミなどの不法投棄に困っていること。

3 農地の現状

東京の緑のうち、農地は平成9年から平成19年の統計年鑑のデータによると、約1,600ha減少し、今もなお減少を続けています。

現在では、東京の農地は、市街化区域内で生産緑地^{※26}約3,600ha、宅地化農地^{※27}が約1,200ha、市街化調整区域内には、約2,200ha、合計約7,000ha^{※28}となっています。約70%が市街化区域内農地であり、そのうちの4分の3が生産緑地です。

その分布を見ると、農地の多くは散在していますが、区部周辺部では、屋敷林が農地と一団化し、また多摩中央部では短冊状のまとまりが見られ、武蔵野の特徴ある景観を残しています。

このような農地の減少の背景には、相続の発生に伴う土地の処分が大きく影響しています。相続が発生し、後継者がいない場合、農地を維持する仕組みは、ほとんどありません。後継者がいても相続税のために農地を処分せざるを得ない場合もあります。

一方で、近年では、都民の農への関心が高まってきました。新鮮で安全な農産物の生産はもとより、環境教育やレクリエーションの場、防災空間等として多面的な機能を持つ、都市ならではの農地の価値が改めて見直されています。

こうした状況に対し、農家の行う農業体験農園の開設や市民農園による農地活用、さらには農業・農地を活かしたまちづくりなど、農地保全に向けた様々な取組も始まっており、また、自治体が連携した制度改正に向けた取組^{※29}も行われています。

※26 1991年の生産緑地法改正で、市街化区域内農地は「保全すべき農地（生産緑地）」と「宅地化農地」に分けられた。生産緑地内の農地は農地課税、宅地化農地には固定資産税・都市計画税の宅地並み課税が適用される。生産緑地は、一生涯の農業の継続を条件に、相続税における納税が猶予される。

※27 1991年の生産緑地法改正で、市街化区域内農地は「保全すべき農地（生産緑地）」と「宅地化農地」に分けられた。宅地化農地は計画的な宅地化促進を主体に固定資産税・都市計画税の宅地並み課税が適用される。

※28 10ページ、都内農地面積内訳(島しょを除く)参照

※29 「都市農地保全推進自治体協議会・都市農地懇談会」、「都市農地懇談会」(P53)参照

緑確保の総合的な方針

■ 都内農地面積内訳（島しょを除く）

地域区分	農地区分	面積 (ha)
市街化区域	生産緑地地区	3,609 ※1
	宅地化農地	1,229 ※2
	計	4,838
市街化調整区域	農業振興地域農用地区域	815 ※3
	上記以外	1,404 ※3
	計	2,219
都市計画区域外		119 ※4
計		7,176

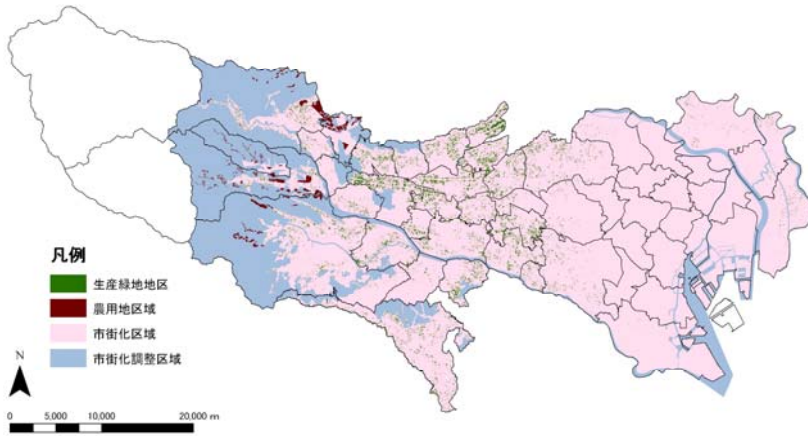
※1 都市整備局：東京都市計画公園緑地等調査 H20.4.1現在

※2 都市整備局：東京の土地2007より H19.1.1現在

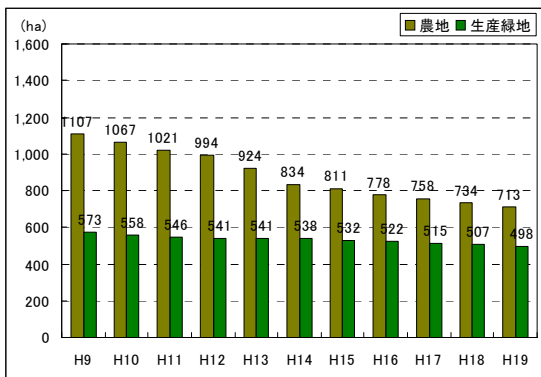
※3 産業労働局：農業振興地域管理状況調査 H20.3.31現在

※4 関東農政局東京農政事務所：第54次東京農林水産統計年報 H18調査値

■ 農業振興地域農用地区域と生産緑地地区の分布

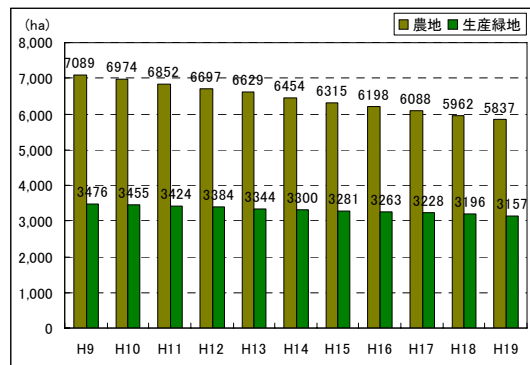


■ 農地面積の推移（区部）



資料：山林－東京都統計年鑑【総務局】 地域地目別土地面積
農地－東京都統計年鑑【総務局】 地域地目別土地面積の田、畑
生産緑地－東京都市計画公園緑地等調査【都市整備局】

■ 農地面積の推移（多摩部）



資料：山林－東京都統計年鑑【総務局】 地域地目別土地面積
農地－東京都統計年鑑【総務局】 地域地目別土地面積の田、畑
生産緑地－東京都市計画公園緑地等調査【都市整備局】

4 農地の課題

東京の農地を、食料生産の場としてだけではなく、都市ならではの環境保全・レクリエーション・環境教育などの機能も併せて考えた場合、保全に向けて、以下のような課題があると考えられます。

- 都市における農地の評価やまちづくりにおける位置付けが不明確であること。
- 市街化区域内に恒久的に農地を残す制度がないほか、「生産緑地」でなくなっても、農的あるいは緑地的な利用が継続できる仕組みが不十分であること。
- 災害時の避難場所としての機能や水害に対する雨水浸透の役割、農風景の継承や環境学習の場といった農業生産以外の、都市ならではの公共・公益性を重視した保全制度がほとんどないこと。
- 区市町村による生産緑地の買取制度はあっても、公共施設の計画的整備との整合や財源の手当など、現実的には対応が難しいこと。
- 生産緑地については、制度上貸し借りが難しいため、公共が借りて、都民のために農地を有効活用するなどの取組が進まないこと。
- 農業経営に必要な施設用地や屋敷林などが相続税納税猶予制度の対象外であるため、農家に相続が発生すると高額な相続税が課せられ、農地を処分せざるを得ない状況になること。
- 農業従事者の高齢化に加え、後継者が不足していること。
- 都市計画、農政、環境など、行政内部の部門間連携が十分でないこと。

5 まちづくりにおける緑の現状

東京のまちづくりは、「都市づくりビジョン」^{※30}の考え方を基本として、道路や公園などの基盤整備、土地区画整理事業、再開発事業から、土地利用制限や建築・開発規制まで、地域の特性に応じて、様々な手法によって行われています。

このようなまちづくりの中で、公園や道路のような基盤整備を除くと、緑を確保する手法としては、大規模な開発で行なわれる規制・誘導によるものや土地区画整理事業などの面整備により創出されるもの、個別の建築物の建築に合わせて一定の緑化を義務付けるものに大きく分けられます。

都市開発諸制度等^{※31}による開発では、空地の確保のほか、緑化が義務付けられ、近年、都心を中心に多くの緑が生み出されています。

地区の将来像を定めて必要な地区施設を配置したり、適切な土地利用コントロールのルールを定める地区計画等^{※32}の制度は、東京都の市街化区域の13%にまで広がり、その中で地区計画等緑化率条例制度^{※33}を定めている事例も出てきました。

個別の建築時の緑化では、東京における自然の保護と回復に関する条例や区市町村の緑化に関する条例により、一定の緑化を義務付けるなど緑化指導が普及しています。

一方、周辺区部や多摩中心部において、昭和30年～40年代に建設された敷地規模の大きい住宅団地が建替えの時期を迎えています。こうした施設内では、緑が成長しているため、建替えの際には、その取扱いが課題となる一方、新たな緑化をする場合は、緑の創出に大きな役割を

※30 都がめざすべき都市像の実現に向かって、都民、企業、NPOなどが多様な主体の参加と携によって、戦略的に政策誘導型の都市づくりを展開する上での基本的な方針（平成21年7月改定）

※31 再開発等促進区を定める地区計画、特定街区、高度利用地区、総合設計（東京都許可）に都市再生特区が加わった都市開発を誘導する制度群。

※32 地区計画は、都市計画法に基づき、地区レベルの視点から、道路、公園等の配置・規模や建築物の用途・形態等について地区の特性に応じたきめ細かな規制を行う制度で、地区計画およびそのほかの地区計画（沿道地区計画、防災街区整備地区計画、集落地区計画）をいう。

※33 都市緑地法に基づき、緑化推進の観点から、地区計画等の区域において、建築物の緑化率の最低限度が定められている区域を対象とし、建築物の緑化率の最低限度を、条例で建築物の新築等に関する制限として定めることができる。

果たすようになっていきます。

また、緑が極めて少なく、まちづくりにおいても緑化施策を展開し難い地区では、新たな対策も求められています。

6 まちづくりにおける緑の課題

まちづくりにおける緑の現状を踏まえると、主に以下のような課題があげられます。

- まちづくり事業において、緑を創出するそれぞれの取組は充実しつつあるものの、地域の緑の全体像を示したものは少ないこと。
- 各自治体における緑化条例等は普及してきたものの、自治体により、緑に関する取組みは、温度差が見られること。
- 地区計画の策定件数は増えているものの、計画で扱われている緑の施策は必ずしも十分ではなく、地区計画等緑化率条例制度、緑化地域制度など新たな制度も普及していないこと。
- 大規模な団地等の建て替えでは、敷地内に創出・保全される緑と周辺のまちづくりとのかかわりを調整する仕組みが育っていないこと。
- 緑の資源が乏しく、まちづくり事業の適用もない地域では、緑への関心も薄く、緑を確保するための施策も少ないこと。

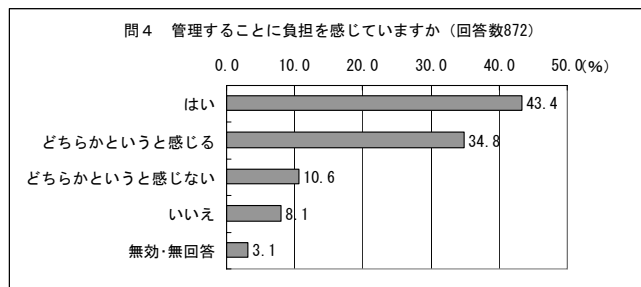
第3章 緑についての都民の意識

1 樹林地の所有者に対するアンケート結果

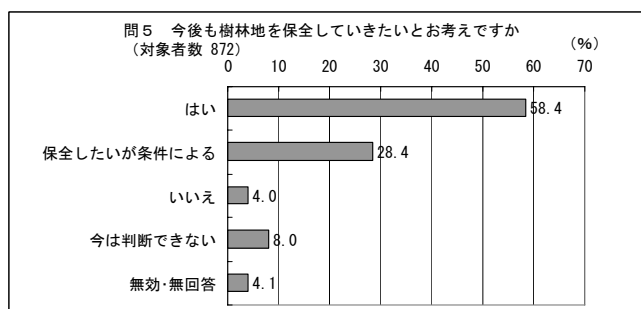
都内の協力の得られた樹林地所有者(区市町村の保存樹林地等指定箇所)、1,201人への書面によるアンケート結果(回答者数872人 回答率約73%)のポイントは以下のとおりです。

区市町村において法・条例等で保存樹林等に指定されている樹林地の所有者に対して、各市町村を通じて、郵送によるアンケートを実施	
発送期間	: H21.1.5~H21.1.9
回収期限	: H21.1.23
発送数	: 1201件
回収数	: 872件(区部446件、多摩部426件)
回収率	: 73%

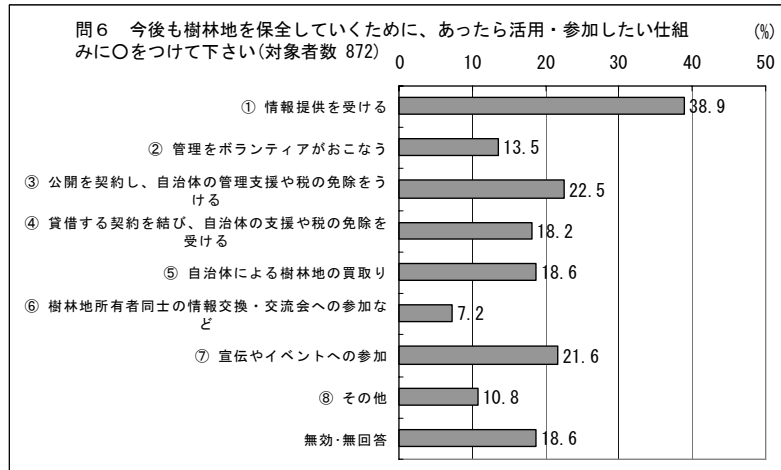
◇ 管理面では、9割の人が日常的な維持は行っているが、このうち78%は程度の差はあっても、負担を感じている。



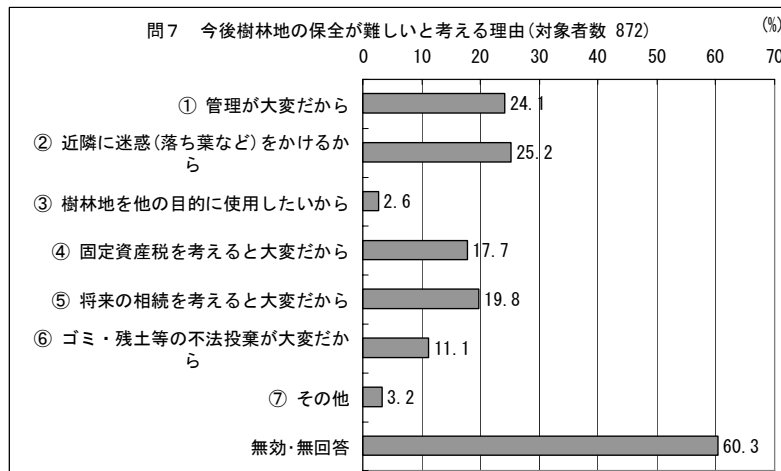
◇ 保全の意思については、条件付きも含めると、87%の人が保全したいとしている。



◇ 保全の為に必要なことについては、保全に係る情報提供、維持管理支援、税の免除、買取、宣伝などに分かれています。



◇ 保全の難しさの要因については、維持管理の負担、近隣への迷惑、固定資産税や相続税の負担、林内へのゴミなどの不法投棄と続く。



2 都政モニターアンケートの結果

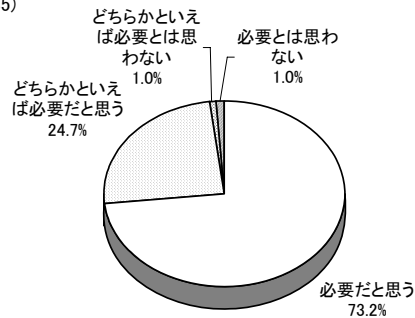
平成21年7月に「民有地の緑の保全」について、インターネット都政モニターアンケート(対象500人 回答数485人、回収率97%)を実施した結果のポイントは、以下のとおりです。

◇民有地の緑を保全することが必要だと思う人は98%で、その主な理由は、CO₂の吸収源として温暖化対策に必要、あるいはヒートアイランド現象の緩和に重要としている。

【民有地の緑を保全することの必要性】

Q2.公園など増やす緑だけでなく、今ある民有地の緑を保全することについてどう思いますか。次の中から1つ選んでください。

【全体】(n=485)

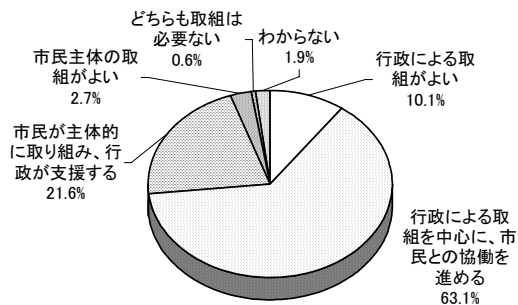


◇緑の保全への行政と市民の関わり方については、「行政による取組を中心に、市民との協働を進める」が63%で、行政の取組については、「所有者が継続して緑を維持できるよう、管理経費や管理労力など、必要な支援をする」や「所有者への管理支援から、相続等の際の土地の買取まで多面的に取り組む」が挙げられている。

【緑の保全に対する行政と市民との関わり方】

Q8.民有地の緑の保全について、行政と市民は、どのように取り組めばよいと思いますか。次の中から1つ選んでください。

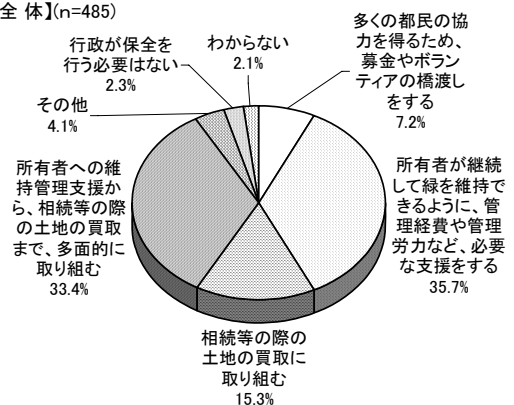
【全体】(n=485)



【民有地の緑に対する行政の関わり方】

Q5.今後、民有地の緑を保全していくために、行政はどのように取り組んでいけばよいと思いますか。次の中から1つ選んでください。

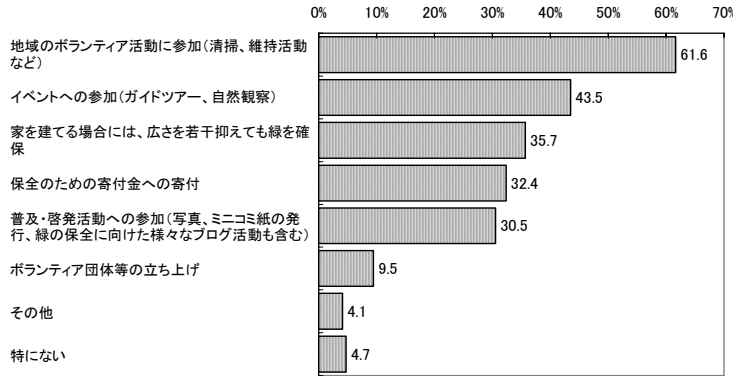
【全体】(n=485)



◇また、あなたには何ができるか、との問いかけには、「清掃、維持活動などの地域のボランティア活動に参加」が62%と多い。

【緑の保全に向けた個人の取組】
Q9.民有地の緑の保全のために、あなたは何かができますか。次の中からいくつか選んでください。

【全体】(n=485)

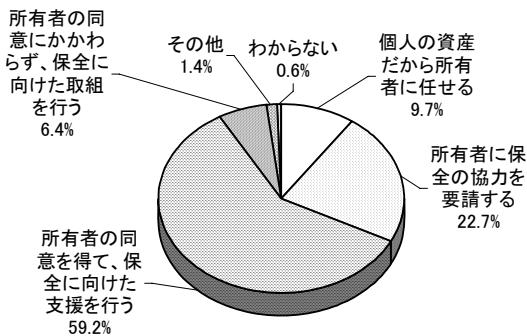


◇樹林地の種類ごとの取組では、屋敷林については、「所有者の同意を得て保全に向けた支援を行う」が59%、崖線については、「関係自治体で連携して崖線に対する保全の取組の方針を明らかにする」が59%、農地については、「クラインガルテン制度が必要だと思う」と「どちらかといえば必要」を併せて91%に達している。

【屋敷林の保全に向けた取組】

Q10.屋敷林について伺います。都内には1km²以上の規模の屋敷林が800カ所以上あります。今ではまちなかの緑として存在も大きくなっていますが、この屋敷林の保全に向けた取組についてどうお考えですか。次の中から1つ選んでください。

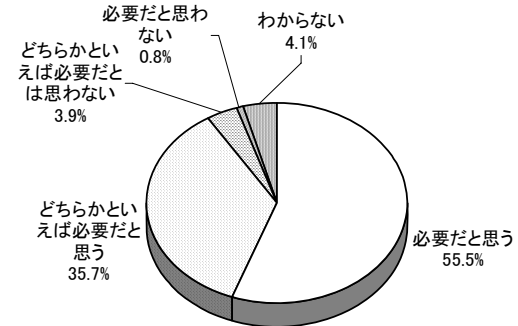
【全体】(n=485)



【農地の減少に対する新たな制度】

Q12.農地について伺います。農地は都市の中の貴重な緑を形成しています。しかし、宅地等の開発や相続等による売り払いなどにより、農地は減少傾向にあります。農地を維持できなくなった場合、農地に代わる利用をすることで緑の空間を確保していくことが考えられます。ドイツではクラインガルテンという制度が広く普及しており、緑の確保に大きな役割を果たしています。東京において、あなたはこのような制度が必要だと思いますか。次の中から1つ選んでください。

【全体】(n=485)



※ クラインガルテン制度

ドイツでは、平均で1区画 300㎡(約90坪)ほどの土地を一般市民が有償で借りて、菜園を楽しんだり、週末のレクリエーションの場として使用するクラインガルテンという制度があります。1箇所当たり数十~数百区画が集まり、都市における緑の確保に大きな役割を果たしています。