



Title	景観緑三法による建築物緑化制度及び関連法制度に関する研究
Author(s)	御手洗, 潤
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	博士(工学)
Dissertation Number	乙第6887号
Issue Date	2013-06-28
DOI	https://doi.org/10.14943/doctoral.r6887
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/53205
Type	doctoral thesis
File Information	Jun_Mitarai.pdf



景観緑三法による建築物緑化制度
及び関連法制度に関する研究
(概要編)

Legal systems aimed at greening buildings under the Three Laws on Landscape
and Greenery and other relevant regulatory systems in urban areas

平成 25 年 6 月

御手洗 潤

Jun MITARAI

要 旨

都市の緑地は様々な効果を持つにもかかわらず減少を続けている。このため、その保全と緑化を図る施策が数多く講じられてきた。また、近年、美しさや景観に対する国民意識・関心が高まってきた。このような中 2004 年に成立した「景観緑三法」は、都市の緑地の保全・緑化や景観の歴史的展開の中で画期的な制度であった。本論の目的は、まず第一に、景観緑三法のうちその評価や意義等について分析した文献の少ない都市緑地保全法等の改正及び屋外広告物法の改正の意義について、政策的観点から評価すること、及び法制度上の課題を抽出しその課題の解決策を見出すことである。そして第二に、景観緑三法により創設された緑化地域制度を中心とする建築物緑化制度について、比較分析、導入状況変化の分析、費用便益分析手法の検討、運用実態の調査・分析等を行うとともに課題の抽出を行うことにより、緑化地域制度等の建築物緑化制度の自治体における導入・評価・運用・改善に資すること、及びその望ましい運用と今後の改善方策を示すことである。

第 1 章「研究の背景・目的等」においては、都市の緑化と緑地保全・景観の重要性とこれらに関する法制度に特に着目して調査分析を行う理由を明らかにし、上記の本論の目的を示した。また、本論の構成と調査・分析の方法を示した。

第 2 章「都市の緑地等に関する法制度の歴史的展開と景観緑三法概観」では、都市の緑化・緑地保全と景観に関する法制度について景観緑三法成立までの歴史的展開とそれ以降の変化を概説するとともに、景観緑三法の内容を概観した。その結果、都市の緑化と緑地保全については、営造物公園関連制度が先行し、その後民有緑地の保全のための制度が徐々に整備されたこと、1973 年に制定された都市緑地保全法は大きな意義があったが、民有地緑化のための具体的制度は限定的であったこと、2004 年の景観緑三法による同法改正により緑化地域制度等民有地緑化のための制度が大いに充実したこと等を示した。屋外広告物に関しては、1949 年に屋外広告物法が制定された後、1973 年の同法改正までは法制度が徐々に充実してきたが、表現の自由等が強く意識されその後法改正が行われず屋外広告物の氾濫が続いたこと、しかし景観緑三法により屋外広告物法が約 30 年ぶりに大改正されたこと等を示した。

第 3 章「景観緑三法による法制度改正の意義」では、前章で各分野の歴史的経緯の中で景観緑三法によりそれぞれ新たな制度が展開されていることが明確になったことを受け、評価や意義等を示す文献が少ない都市緑地保全法等の改正及び屋外広告物法の改正の意義と課題について分析を行った。その結果、都市緑地保全法等の改正には、法律上の緑地保全と緑化の対等化等我が国の都市の緑地保全・緑化政策の大きな進展といえる意義があったこと、自治体にとっても履行強制型制度の導入促進等自主条例にはない意義があり、かつ地方分権的仕組みであること等を明らかにした。また、緑化地域制度について緑化率の最低限度の上限、緑化施設の質のコントロール等の残された課題も明らかにした。屋外広告物法改正には、条例が違法となるリスクを解消する地方分権効果、簡易除却対象の拡大等の違反広告物対策効果等長年の懸案であった法制度的課題を解消する多くの効果があったことを明らかにした。一方で、屋外広告物法に残された法律上の課題（制約）は少ないことを示した。

第 4 章「建築物緑化制度の制度比較・分析」では、自治体における建築物緑化制度の導

入・運用・改善の検討に資するため、建築物緑化制度について分析した。その中で、基本的な制度枠組み、制度詳細（法的側面）及び緑化義務の内容の比較分析や分類、当該分類別の導入状況、自治体の規模・性格や導入年代毎の特徴、複数制度の導入状況等を分析した。その結果、近年建築物緑化制度が広がる一方、それ以上に先進的な自治体が制度を深化させていることを示した。さらに、近年の導入例は、景観緑三法に基づく三制度と建築行為対象型＝非権力的手法型の条例に基づく建築物緑化制度の2つに収斂しつつあることを明らかにした。一方、制度詳細（法的側面）について項目別に各制度の長所と短所を指摘するとともに、一つの理想的な制度を見出すのは難しいことを示し、望ましい適用方法として条例に基づく建築行為対象型＝非権力的手法型の制度と景観緑三法に基づく三制度のいずれかとの重複適用を提案した。緑化義務の内容については、基準も結果として確保される緑量も極めて差異が大きいことを明らかにした。

第5章「建築物緑化制度の費用便益分析手法構築の試み」では、規制影響分析(RIA)の要請を背景に、建築物緑化制度の費用便益分析手法の確立に資するため、大阪府の条例による建築物緑化制度の大阪市への適用を例として、建築物市場に着目した消費者余剰アプローチによる費用便益分析を試行するとともに、実用化に向けた課題整理を行った。その中で、モデルを構築し数値を推計して社会的純便益を示した。また、エラーの方向と程度を示すことにより、社会的外部費用原単位の評価、緑化関連費用の予測及び枯損率の予測について、特に改善（詳細データの収集等）が求められることを示した。

第6章「建築物緑化制度の運用」においては、緑化地域制度に着目し、その制度実態と運用状況を同制度を導入した3自治体について詳細に調査するとともに、同制度導入の政策的効果及び制度的課題とその改善の方向性をまとめた。その中で、当該3自治体の緑化地域制度及びそれと一体的に運用されている条例に基づく建築物緑化制度の制度実態として、導入趣旨、適用地域、緑化率の最低限度の基準、手続、緑化施設の計画の変更、維持管理、緑化施設の面積の算定方法等について詳細を示した。その結果、3自治体とも緑化地域制度の欠点を補うため条例に基づく建築物緑化制度を重ねて導入しているが、どの欠点を補うかや対象地域、対象物件等の補完の方法が異なることを明らかにした。また、運用上も、適合証明制度の利用や緑化施設の面積の算定方法の詳細化等の共通点もある一方、自治体による完了確認制度の導入の有無や建築確認後の緑化施設の変更手続等補完の差異が大きく、試行錯誤のうえ運用改善が随時行われている段階であることを明らかにした。一方で、緑化地域制度の導入により国及び自治体の意図通り強い規制の担保力及び維持管理義務という効果と、条例による建築物緑化制度を併せて導入することにより緑化地域制度の欠点の縮小ないし効果の増進及び地域の実情に即した円滑な運用ないし透明性の向上という効果が生じていることを明らかにした。また、今後の課題として、緑化地域制度について、屋上の緑化も前提としつつ法定の緑化率の最低限度の上限を廃し自治体が決定すること等の法制度改正と、緑化施設の計画の変更の手続の明確化の必要性を示した。

第7章「結語」においては、上述の各章の調査・研究内容とそれにより得られた結論を再度整理することにより本論全体の成果を示した。また、全各章を再整理し、自治体の緑地の保全・緑化政策と屋外広告物政策に対し、景観緑三法の上手な活用の勧め、建築物緑化制度の導入については条例に基づく建築行為対象型＝非権力的手法型の制度と景観緑三法に基づく三制度のいずれかとの重複適用の勧め、その際自治体間の差異の認識と適切な

選択・工夫による緑化地域制度等の補完の必要性等を提言した。また、国に対しても同様に、法定の緑化率の最低限度の上限の撤廃、自治体の判断による緑化施設の質のコントロール手法の導入等の制度改善を提言した。

Summary

The amount of urban green space has been decreasing, although green space in urban areas has various important effects for the urban environment. Numerous measures and policies have therefore been implemented to preserve urban green space and promote greening. Moreover, public interest in landscape has been growing recently. In this context, the Three Laws on Landscape and Greenery, which were enacted in 2004, represented a breakthrough in the history of policies addressing green space, landscape, and outdoor advertisement.

The first purpose of this study is to evaluate the significance of the amendment to the Urban Greenery Law and the Outdoor Advertisement Law, which are two of the Three Laws on Landscape and Greenery, and which have rarely been studied in terms of their significance and the problems they entail, and to identify additional problems in the legal system and potential solutions from the standpoint of urban green space policy and outdoor advertisement policy. The second purpose is to conduct a comparative analysis of legal systems aimed at greening urban buildings under the three laws and other relevant regulatory systems, undertake research on the progress in the introduction of these and the relevant regulatory systems, perform a cost-benefit analysis of these systems, investigate the local government's role in the operation and enforcement of the systems, and identify any remaining issues concerning the legal systems.

The outline of each chapter is as follows:

1. Background, purpose, objects, structure, and methods of this study

The first chapter discusses the importance of urban green space and landscape and the reasons for studying the legal system that applies to these areas. This chapter also presents the purpose, objects, structure, and methods of the study.

2. Overview of the historical progress in legal systems related to landscape and greenery, and a review of the Three Laws on Landscape and Greenery

The second chapter provides an overview of the historical progress in legal systems related to green space conservation, and the promotion of greening and landscape in urban areas before and after the enactment of the Three Laws on Landscape and Greenery. In addition, this chapter also reviews the three laws. The results of this chapter are as follows: Legal systems regulating artificial parks were established initially, and legal regulations to preserve green space on private land followed. The Urban Green Space Conservation Law, established in 1973, was meaningful, but actual regulatory systems to promote greening in urban areas were limited. Legal systems to promote greening were dramatically enhanced through the Green Promotion Area and other systems established by the Three Laws on Landscape

and Greenery in 2004. After the implementation of the Outdoor Advertisement Law in 1949, legal systems were gradually revised until the amendment to the Law was passed in 1973. However, a strong concern for human rights, such as freedom of expression, prevented further refinements of the Outdoor Advertisement Law. As a result, outdoor advertisements became widespread everywhere in Japan. However, the law was extensively modified by the Three Laws on Landscape and Greenery in 2004.

3. The impact of improvement in legal systems due to the Three Laws on Landscape and Greenery

Following the discussion of some innovative and epoch-making legal systems that have addressed green space conservation, and the promotion of greening and the regulation of outdoor advertisement, established by the Three Laws on Landscape and Greenery, as discussed in the second chapter, the third chapter analyzes the significance of and the problems related to the amendments to the Urban Green Space Conservation Law and the Outdoor Advertisement Law passed in 2004. Very few studies have analyzed the importance of the three laws and the problems related to them. This amendment advanced the policy toward a new era by placing the goal and actual methods of “promoting greening” on an equal footing with “green space conservation” within the law. Local governments were now able to introduce regulations that had mandatory power, which had previously been difficult to introduce under the unique ordinances of local governments. The amendment also introduced decentralized legal systems. This chapter points out issues that still remain, however, such as the upper limit on the minimum ratio of greening in the Green Promotion Area, as stipulated by law, and the quality control of green facilities in the Green Promotion Area. This chapter indicates that the amendment to the Outdoor Advertisement Law also had a significant impact in solving long-overdue legislative issues. On the other hand, this chapter shows that the Outdoor Advertisement Law rarely constrained local governments after the amendment went into effect.

4. Institutional comparison and analysis of legal systems aimed at greening buildings

The fourth chapter is a comparative analysis of legal systems (regulations) intended to green buildings. This analysis aims to contribute to the introduction, the enforcement, and the improvement of legal systems aimed at greening buildings for local governments. Within the framework of the analysis, each section of this chapter provides analyses, classifications, and comparisons of the basic institutional frameworks, legal institutional details, obligations required to green buildings (such as the ratio of greening), the history of legal systems according to class, the features of these systems according to the scale and characteristics of local government, the features according to the systems period of enactment, and the introduction of multiple systems. The results of this chapter are as follows: Legal systems that apply to

greening buildings are not only being introduced by many local governments but also have been improved upon and deepened by some progressive local governments in recent years. Most of the legal systems that aimed at greening buildings and that have been introduced in recent years are of two types: the first is the regulations introduced by the Three Laws on Landscape and Greenery, and the second is regulations that target buildings, but lack compulsory methods under the unique ordinances of local governments. Each legal system has advantages and disadvantages, especially in terms of legal institutional details. As it is difficult to single out an ideal legal system that regulates the buildings for greening, this chapter recommends the best system under the present laws, that is, two regulations should be imposed at once. First, is one of the three regulations established by the Three Laws on Landscape and Greenery, and second, is the regulation that targets buildings without a compulsory method under the unique ordinances of local governments. There are significant differences in the obligations for greening buildings, not only in standards but also in the amount of green facilities that are installed.

5. An approach to a cost-benefit analysis of a legal system aimed at the greening buildings for public administration

Under the political demand of Regulatory Impact Analysis (RIA), the fifth chapter provides experimental cost-benefit analysis of the regulation on greening buildings in Osaka City under the ordinance of Osaka Prefecture by using the consumer surplus measurement approach of the building market to establish the framework of cost-benefit analysis. This chapter also clarifies some issues of the cost-benefit analysis of legal systems aimed at the greening buildings for practical use in public administration. Under the analysis, an experimental cost-benefit analysis model was built and many figures for cost-benefit analysis were estimated. The net present value of the regulation was shown by using the model and estimated figures. As a result, this chapter concludes that some improvements are required, especially for the evaluation of social external cost per unit, the prediction of planting-related costs, and the prediction of plants dying ratio.

6. Implementation of the Green Promotion Area

The sixth chapter, which focuses on the Green Promotion Area, presents research on the practical details of legal systems and implementations (actual greened buildings to which the rules of Green Promotion Area are applied) related to three local governments that have introduced a Green Promotion Area. The chapter also shows the advantageous effects of the introduction of Green Promotion Area and identifies practical problems and solutions. This chapter closely examines the aims of introducing the regulation, coverage areas, standards for the ratio of greening, general procedures, the procedure for changes in a green facilities installation plan, the

maintenance of green facilities, and the method for calculating the dimensions of green facilities with regards to Green Promotion Area introduced by three local governments. The results of this chapter are as follows: Although all three governments have introduced a redundant legal system under their unique ordinances to compensate for imperfections in the Green Promotion Area, the ways in which they compensate for and address the imperfections, such as coverage area and target buildings, are different. The institutional implementation of Green Promotion Area and the legal systems under the unique ordinances introduced by the local governments are similar in certain respects, such as the introduction of pre-certification procedures by the local governments and a complementary standard for calculating the dimensions of green facilities. But they are also substantially different in significant ways, such as the introduction of a review check by the local governments and the procedure for changing the installation plan of green facilities. What is more, there is still time for trial and error through which systems have occasionally been improved. The introduction of the Green Promotion Area leads to a strong, compelling force for regulation, which central and local governments expect to achieve. The introduction of the legal system under their unique ordinances, together with Green Promotion Areas, compensates for imperfections and enhances the merits of Green Promotion Areas, helps the implementation address the local conditions, and increases transparency. The following revision to the law is needed. The minimum ratio of greening designated by law should be abolished and determined by local governments. Moreover, the procedural rule for a change in the installation plan of green facilities should be clarified.

7. Conclusion

The seventh chapter shows the achievement of this whole paper by reorganizing the conclusions of the above five chapters. This chapter also recommends some proposals to local governments about their policies on green spaces and outdoor advertisement by reorganizing the five chapters above, such as a recommendation for cleverly introducing regulations in the Three Laws on Landscape and Greenery; a recommendation for a multi-system introduction of one of the three regulations established by the Three Laws on Landscape and Greenery and legal systems targeting buildings without compulsory methods under the unique ordinances of local governments; the need to recognize the differences in the regulations among local governments; and the need for local government to compensate for a Green Promotion Area and tailor it to each region when it is introduced. This chapter also proposes an improvement in that the national government should abolish the minimum ratio of greening as designated by law and introduce systems that allow local governments to control the quality of green facilities.

景観緑三法による建築物緑化制度 及び関連法制度に関する研究

Legal systems aimed at greening buildings under the Three Laws on Landscape
and Greenery and other relevant regulatory systems in urban areas

平成 25 年 6 月

御手洗 潤

Jun MITARAI

目次

第1章	研究の背景、目的等	16
第2章	都市の緑地等に関する法制度の歴史的展開と概要	23
第1節	近年までの法制度の歴史的展開	23
第2節	景観緑三法の概要	62
第3節	景観緑三法以降の制度改正	88
第4節	本章のまとめ	91
第3章	景観緑三法による法制度改正の意義	95
第1節	「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」の意義	95
第2節	「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」による屋外広告物法の改正の意義	104
第4章	建築物緑化制度の比較・分析	114
第1節	建築物緑化制度の導入状況	114
第2節	建築物緑化制度の基本的な制度枠組みの比較・分析	125
第3節	建築物緑化制度の導入状況の近年の変化	139
第4節	建築物緑化制度の制度詳細に関する比較・分析	142
第5節	建築物緑化制度により義務付けられる緑化の内容の比較・分析	151
第5章	建築物緑化制度の費用便益分析手法構築の試み	169
第6章	建築物緑化制度の運用	186
第1節	自治体における緑化地域制度等の制度実態	186
第2節	緑化地域制度等の運用状況（現地状況）	228
第3節	緑化地域制度導入の効果と課題に係る考察	254
第4節	第6章参考資料：緑化地域制度導入自治体ヒアリング記録	271
第7章	結語	284
参考文献		295

細目次

第1章 研究の背景、目的等	16
1. 本論の背景、目的及び対象	16
2. 本論の構成	18
3. 調査・研究の方法	20
第2章 都市の緑地等に関する法制度の歴史的展開と概要	23
第1節 近年までの法制度の歴史的展開	23
1. 始めに	23
2. 都市の緑化・緑地の保全に関する法制度の歴史的展開	24
1) 太政官布達16号(1873年)	24
2) 東京市区改正条例(1888年)	24
3) (旧)都市計画法(1919年)	24
4) 特別都市計画法(1923年)―関東大震災と震災復興	25
5) 東京緑地計画(1939年)と防空法(1937年)	25
6) 戦災特別都市計画法(1946年)と農地解放	25
7) 都市公園法(1956年)	26
8) 樹木保存法(1962年)	27
9) 公害防止事業団法(1965年)と同事業団による緑地整備事業	28
10) 古都保存法(1966年)	28
11) 首都圏近郊緑地保全法(1966年)・近畿圏の保全区域の整備に関する法律(1967年)	29
12) (新)都市計画法の制定(1968年)と風致地区制度の改正(1969年)	32
13) 都市公園等整備緊急措置法(1972年)	33
14) 都市緑地保全法の制定(1973年)	35
15) 工場立地法の制定(1973年)	37
16) 生産緑地法の制定(1974年)	37
17) 都市公園法の改正(1976年)	38
18) 緑のマスタープラン策定要綱の発出(1977年)	39
19) 明日香法の制定(1980年)	40
20) 特定地区公園制度の創設と都市公園等整備緊急措置法の改正(1981年)	41
21) 住宅・都市整備公団法の制定(1981年)と特定公園施設制度の創設	41
22) 市民農園整備促進法の制定(1990年)	42
23) 生産緑地法の改正(1991年)	43
24) 都市公園法施行令の改正(1993年)	44
25) 都市緑地保全法の改正(1994年及び1995年)	45
26) 都市緑地保全法の改正(2001年)	46
27) 社会資本整備重点計画法の制定(2003年)	47

3.	景観に関する法制度の歴史的展開	51
(1)	景観に関する主な法制度の変遷（概況）	51
1)	文化財の保存	52
2)	都市計画制度・建築制度による景観の保存	54
3)	自然景観	55
4)	森林保全	56
5)	条例による都市景観の保全	56
(2)	屋外広告物に関する法制度の歴史的展開	57
1)	広告物取締法の制定（1911 年）	57
2)	屋外広告物法の制定（1949 年）	57
3)	屋外広告物法の改正（1952 年）	58
4)	屋外広告物法の改正（1963 年）	58
5)	屋外広告物法の改正（1973 年）	59
第 2 節	景観緑三法の概要	62
1.	始めに	62
2.	都市緑地保全法等の一部を改正する法律の概要	64
(1)	都市緑地保全法等の一部を改正する法律の背景	64
(2)	都市緑地保全法及び都市公園法の改正の概要	66
1)	都市保全緑地法の題名の改正	67
2)	緑の基本計画の記載事項の拡充（都市緑地法第 2 章、都市公園法第 3 条）	67
3)	緑地保全地域制度の創設（都市緑地法第 3 章第 1 節）	67
4)	地区計画等緑地保全条例制度の創設（都市緑地法第 3 章第 3 節）	68
5)	管理協定の対象区域の拡大（都市緑地法第 3 章第 4 節）	69
6)	緑化地域制度の創設（都市緑地法第 4 章第 1 節及び第 3 節）	69
7)	地区計画等における緑化率規制（都市計画法第 12 条の 5、都市緑地法第 4 章第 2 節及び第 3 節）	70
8)	市民緑地制度の拡充（都市緑地法第 6 章）	71
9)	都市公園における公園施設の建ぺい率の緩和（都市公園法施行令第 6 条）	71
10)	公園管理者以外の者による公園施設の設置・管理の要件の緩和（都市公園法第 5 条）	71
11)	借地公園の整備の推進（都市公園法第 16 条）	72
12)	立体都市公園制度の創設（都市公園法第 3 章）	72
13)	監督処分に係る手続の整備（都市公園法第 27 条）	73
3.	景観法の概要	73
(1)	景観法の背景	73
(2)	景観法の概要	74
1)	目的、基本理念及び責務（第 1 条～第 6 条）	74
2)	景観行政団体（第 7 条第 1 項）	75
3)	景観計画（第 2 章第 1 節）	75
4)	景観協議会（第 15 条）	76

5)	景観重要建造物・景観重要樹木（第2章第3節）	77
6)	景観重要公共施設（第2章第4節）	77
7)	景観農業振興地域整備計画等（第2章第5節）	78
8)	自然公園法の特例（第60条）	78
9)	景観地区（第3章第1節）	79
10)	準景観地区（第3章第2節）	80
11)	地区計画等による建築物等の形態意匠の制限（第76条）	80
12)	景観協定（第4章）	80
13)	景観整備機構（第5章）	81
(3)	景観法の制定と連携して行われた文化財保護法の改正の概要	81
4.	景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による屋外広告物法の改正の概要	81
(1)	屋外広告物法の改正の背景	81
(2)	屋外広告物法の改正の概要	82
1)	許可区域の全国化（第4条）	82
2)	景観行政を行う市町村による屋外広告物条例の制定（第28条及び第6条）	82
3)	違反に対する措置（第3章）	83
4)	屋外広告業の登録（第4章第1節）	85
5)	登録試験機関（第4章第2節）	86
6)	罰則（第6章）	86
7)	その他	86
第3節	景観緑三法以降の制度改正	88
(1)	歴史まちづくり法の制定（2008年）	88
(2)	地域主権一括法による義務付け・枠づけの見直し及び権限委譲（2011年）	90
第4節	本章のまとめ	91
第3章	景観緑三法による法制度改正の意義	95
第1節	「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」の意義	95
1.	始めに	95
2.	研究の目的及び方法	95
3.	改正の背景と政策的意義	95
(1)	都市の緑地保全・緑化の思想と制度	95
(2)	行政手段	97
4.	法律と条例の関係	98
(1)	法律の必要性	98
1)	履行強制型制度の導入促進	98
2)	法律との連動	98
(2)	自治体の自主性の発揮	99
5.	課題とその解決策	99
(1)	緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度	99

(2) 緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度.....	100
6. 終わりに	101
第2節 「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」による屋外広告物法の改正 の意義	104
1. 始めに.....	104
2. 研究の方法.....	105
3. 屋外広告行政の課題.....	105
4. 屋外広告物法の改正項目ごとの意義.....	105
(1) 一律・画一な規制.....	105
1) 景観行政を行う市町村による屋外広告物条例の制定	105
2) 許可対象地域の全国拡大	106
(2) 施策間の連携不足.....	107
1) 目的の改正.....	107
2) 屋外広告物条例の景観計画への適合	107
(3) 違反広告物の氾濫.....	108
1) 簡易除却の対象の拡大等	108
2) 過料の導入.....	109
(4) 悪質な屋外広告業者への対応	109
1) 改正の概要.....	109
2) 改正の意義.....	109
5. 残された課題.....	110
6. 終わりに	111
第4章 建築物緑化制度の比較・分析	114
第1節 建築物緑化制度の導入状況.....	114
1. 始めに.....	114
2. 研究の対象.....	115
3. 研究の目的及び方法	115
4. 建築物緑化制度の導入状況概観	116
(1) 法律に基づく制度.....	116
1) 緑化地域制度	116
2) 地区計画等緑化率条例制度	116
3) 地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）	117
4) 工場立地法に基づく特定工場の届出制度.....	117
(2) 自治体の自主条例に基づく建築物緑化制度.....	118
(3) まとめ	118
5. 建築物緑化制度の導入状況一覧	118
第2節 建築物緑化制度の基本的な制度枠組みの比較・分析	125
1. 始めに.....	125
2. 研究の対象及び方法	125

3.	建築物緑化制度の分類.....	125
(1)	対象とする目的物による分類.....	125
1)	既存建築物対象型.....	126
2)	工場・事業場設置行為対象型.....	126
3)	開発行為対象型.....	127
4)	建築行為対象型.....	127
5)	その他.....	128
(2)	担保力による分類.....	128
1)	理念型.....	128
2)	非権力的手法型.....	129
3)	権力的手法型.....	130
4.	建築物緑化制度の導入状況に関する分析（基本的な制度枠組みについて）.....	131
(1)	自治体の規模等の視点からの分析.....	131
(2)	導入年の視点からの分析.....	132
(3)	同時に導入している建築物緑化制度の数の視点からの分析.....	134
5.	法律に基づく制度と条例に基づく制度の比較.....	135
第3節	建築物緑化制度の導入状況の近年の変化.....	139
1.	始めに.....	139
2.	研究の対象及び方法.....	139
3.	導入状況の近年の変化.....	140
4.	導入状況の近年の変化に関する考察.....	141
第4節	建築物緑化制度の制度詳細に関する比較・分析.....	142
1.	始めに.....	142
2.	研究の対象及び方法.....	142
3.	制度詳細に関する比較・分析.....	143
(1)	対象地域.....	143
(2)	事前規制手段.....	143
(3)	事前の履行確保手段.....	145
(4)	履行確認手段及び事後の履行確保手段.....	145
(5)	氏名公表制度.....	146
(6)	罰則.....	147
(7)	争訟手段.....	147
(8)	維持管理規制.....	147
4.	既存法制度を前提とした望ましい制度の導入方策.....	148
第5節	建築物緑化制度により義務付けられる緑化の内容の比較・分析.....	151
1.	始めに.....	151
2.	研究の対象及び方法.....	151
3.	分析結果.....	152
(1)	対象とする建築物.....	152
(2)	対象とする建築行為.....	153

(3) 設置される緑化施設の内容	153
(4) 確保される緑量	155
1) 緑化率の最低限度の算定方法	155
2) 緑化率の最低限度の試算	156
3) 合計緑化率	158
4) 合計緑化率と建築物規模との関係	159
5) 地上の緑化率の最低限度	160
6) 屋上の緑化率の最低限度	161
7) 建築物間の緑化率の最低限度の差	161
8) 緑化率の最低限度の試算結果の考察	161
9) 樹木数の最低限度の試算	162
(5) 接道部緑化（配置基準）	163
4. 終わりに	163
第5章 建築物緑化制度の費用便益分析手法構築の試み	169
1. 始めに	169
2. 研究の目的及び対象	170
3. 研究の方法	171
4. 分析対象施策の概要等	172
5. 分析に必要な数値の推計	173
(1) 建築物の価格弾力性	173
(2) 平均費用(内部費用)	174
(3) 緑化関連費用	174
1) 緑化施設設置費用及び維持管理費用	174
2) 敷地面積当たりの緑化面積と屋上・地上の別	175
3) 容積率	175
(4) Without ケースの建築物需要量と建築単価	175
(5) 社会的外部費用(外部効果)	175
1) CVM 法	175
2) ヘドニック法	176
3) 各便益を直接計測する方法	176
4) 社会的外部費用原単位	177
(6) 社会的割引率	177
6. 費用便益分析モデル式	177
7. 計算結果	178
8. エラーと課題の整理	179
(1) 省略エラー	179
(2) 予測エラー	179
(3) 評価エラー	180
(4) 測定エラー	180

9. 終わりに	181
第6章 建築物緑化制度の運用	186
第1節 自治体における緑化地域制度等の制度実態	186
1. 始めに	186
2. 名古屋市の建築物緑化制度	186
(1) 現在の制度	186
1) 導入の趣旨	186
2) 適用地域	187
3) 緑化率の最低限度	187
4) 対象となる敷地面積	189
5) 適用除外対象物件	189
6) 手続	190
7) 申請に必要な書類	193
8) 緑化施設工事完了延期認定	193
9) 緑化施設の計画の変更	194
10) 維持管理	194
11) 緑化施設の面積の算定方法	195
12) 緑化の方法（緑化施設の質）	202
13) 助成制度等	202
14) 緑化の実績	204
15) 指定確認検査機関等向け周知	206
(2) 旧制度	206
1) 適用地域	206
2) 対象となる行為	206
3) 緑化率	206
4) 緑化の方法（緑化施設の質）	207
5) 手続	207
6) 維持管理	207
7) 緑化の実績	207
3. 横浜市の建築物緑化制度	207
1) 導入の趣旨	207
2) 適用地域	208
3) 緑化率の最低限度	209
4) 対象となる行為	209
5) 適用除外対象物件	209
6) 手続	209
7) 申請に必要な書類	211
8) 緑化施設工事完了延期認定	211
9) 緑化施設の計画の変更	211

1 0)	維持管理	212
1 1)	緑化施設の面積の算定方法（緑化地域制度に係る算定方法）	212
1 2)	緑化の方法・緑化施設の質（その１）（条例に基づく建築物緑化制度に係る基準）	215
1 3)	緑化施設の質（その２）（緑化施設整備の配慮事項）	216
1 4)	助成制度等	216
1 5)	緑化の実績	217
1 6)	指定確認検査機関等向け周知	218
4.	世田谷区の建築物緑化制度	218
1)	導入の趣旨	218
2)	適用地域	219
3)	緑化率（緑化面積）の基準	219
4)	対象となる行為	221
5)	手続	221
6)	緑化施設工事完了延期認定	223
7)	緑化施設の計画の変更	223
8)	維持管理	223
9)	緑化施設の面積の算定方法	224
1 0)	緑化施設の質	224
1 1)	助成制度等	225
第 2 節	緑化地域制度等の運用状況（現地状況）	228
1.	始めに	228
2.	名古屋市	228
(1)	緑化地域制度適用物件	228
1)	名古屋市物件 1 港区市場施設	229
2)	名古屋市物件 2 緑区共同住宅	230
3)	名古屋市物件 3 東区商業施設	232
4)	名古屋市物件 4 中村区事務所	234
5)	名古屋市物件 5 千種区教育施設	235
6)	名古屋市物件 6 南区商業施設	237
(2)	旧条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議）適用物件	238
1)	名古屋市物件 7 中区公共施設	238
2)	名古屋市物件 8 中区事務所	239
3)	名古屋市物件 9 中区駐車場	240
3.	横浜市	241
(1)	緑化地域制度適用物件	242
1)	横浜市物件 1 緑区商業施設	242
2)	横浜市物件 2 緑区商業施設	243
3)	横浜市物件 3 青葉区集合住宅	244
(2)	条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議）適用物件	245
1)	横浜市物件 4 港北区複合建築物	245

2)	横浜市物件5 港北区事務所	247
3)	横浜市物件6 港北区事務所	248
4)	横浜市物件7 青葉区共同住宅	249
4.	世田谷区	250
1)	世田谷区物件1 共同住宅	251
5.	終わりに	252
第3節	緑化地域制度導入の効果と課題に係る考察	254
1.	始めに	254
2.	目的及び方法	255
3.	緑化地域制度の立案意図	256
(1)	担保力及びその手段	256
(2)	規制対象	256
(3)	維持管理規制	256
(4)	緑化施設の量(緑化率)	257
(5)	緑化施設の質	257
(6)	緑化施設の設置に対する支援	257
4.	自治体による緑化地域制度の導入意図	258
5.	自治体による欠点や詳細の補完	258
(1)	緑化地域制度の欠点の補完	258
(2)	緑化地域制度の詳細の補完	261
1)	適合証明	261
2)	緑化施設工事の完了確認	261
3)	緑化施設の計画の軽微な変更	261
4)	緑化施設の面積の算定方法	262
5)	緑化施設の維持管理	263
6)	緑化率規制の適用除外	263
7)	緑化施設工事完了延期認定	263
8)	助成制度	263
6.	終わりに	264
(1)	導入の政策的効果	264
(2)	制度的な課題と制度改善の方向性	264
1)	緑化率の上限等	264
2)	緑化施設の計画の変更	266
3)	その他の制度的な課題と制度改善の方向性	267
第4節	第6章参考資料：緑化地域制度導入自治体ヒアリング記録	271
1.	名古屋市ヒアリングの概要	271
(1)	ヒアリング対象	271
(2)	ヒアリング日時及び方法	271
(3)	ヒアリング概要	272
1)	緑化地域制度導入の理由・旧制度からの移行の目的	272

2)	旧協議制度との差異	272
3)	質のコントロール	272
4)	適合証明	273
5)	緑化地域制度が実質的に適用されない建築物に係る手続	273
6)	緑化施設完了確認制度	273
7)	緑化施設の計画の変更	273
8)	緑化施設の維持管理に対する緑化地域制度の導入の効果	273
9)	緑化施設の管理方法を定める条例	274
10)	旧条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）の実績	274
11)	緑化施設整備計画認定制度について	274
12)	緑化地域制度の課題	274
13)	その他	274
2.	横浜市ヒアリングの概要	274
(1)	ヒアリング対象	274
(2)	ヒアリング日時及び方法	275
(3)	ヒアリング概要	275
1)	緑化地域制度導入の理由・旧制度からの移行の目的	275
2)	緑化地域制度と条例に基づく建築物緑化制度との重複適用による煩雑さ	275
3)	質のコントロール	275
4)	適合証明	276
5)	緑化施設完了確認制度	276
6)	緑化施設の計画の変更	277
7)	緑化施設の維持管理に対する緑化地域制度の導入の効果	277
8)	緑化施設の管理方法を定める条例	277
9)	旧条例に基づく建築物緑化制度及び緑化地域制度の実績	277
10)	緑化施設整備計画認定制度について	278
11)	適用除外	278
12)	緑化地域制度の課題	278
3.	世田谷区ヒアリングの概要	279
(1)	ヒアリング対象	279
(2)	ヒアリング日時及び方法	279
(3)	ヒアリング概要	279
1)	緑化地域制度導入の理由・旧制度からの移行の目的	280
2)	緑化地域制度と条例に基づく建築物緑化制度との重複適用による煩雑さ	280
3)	質のコントロール	280
4)	緑化施設完了確認制度	280
5)	緑化施設の計画の変更	281
6)	緑化施設の維持管理に対する緑化地域制度の導入の効果	281
7)	緑化施設の管理方法を定める条例	282
8)	緑化施設整備計画認定制度について	282

9) 緑化地域制度の課題.....	282
10) その他	283
第7章 結語	284
参考文献	295

図表一覧

図 1-1	横浜市の緑の移り変わり	16
図 1-2	横浜市の人口と緑被率の推移	16
図 1-3	札幌市のみどり量の推移と目標	17
図 1-4	名古屋市の緑被率の推移	17
図 2-1	首都圏政策区域図	31
図 2-2	近畿圏の政策区域図	32
図 2-3	一人当たり公園面積の推移	34
図 2-4	都市公園等面積と一人当たり都市公園面積の推移	44
図 2-5	緑地制度の変遷	48
図 2-6	公園緑地政策体系の歴史的変遷	48
図 2-7	景観まちづくりのあゆみ	51
図 2-8	景観緑三法の全体像	63
図 2-9	都市の緑に関する施策の体系	64
図 2-10	美しい国づくり政策大綱の概要	65
図 2-11	観光立国行動計画の主要事項	65
図 2-12	都市再生ビジョンの概要	66
図 2-13	都市緑地保全法及び都市公園法の改正の全体像	67
図 2-14	緑地保全地域のイメージ	68
図 2-15	緑化地域のイメージ	70
図 2-16	立体都市公園のイメージ	72
図 2-17	景観法の対象地域のイメージ	74
図 2-18	景観法と関連法による行為規制の仕組みの全体像	76
図 2-19	景観重要建造物についての建築基準法の制限の緩和	77
図 2-20	景観重要公共施設	78
図 2-21	棚田のイメージ	78
図 2-22	景観地区における建築物の規制の緩和	79
図 2-23	景観計画と景観地区の比較	80
図 2-24	規制の実効性の確保	83
図 2-25	簡易除却対象物件の拡大	84
図 2-26	屋外広告業の登録制度の導入	86
図 2-27	歴史的風致維持向上計画認定状況	90
図 3-1	都市の緑地保全と緑化における思想と制度の変遷	97
図 4-1	都市の緑に関する制度の分類	114
図 4-2	建築物緑化制度の導入年代別導入制度数	133
図 4-3	緑化率と建築物規模の関係による分類	157
図 4-4	緑化可能な能力（空間）	160
図 5-1	都市の緑に関する制度の分類	169
図 5-2	建築物緑化制度費用便益分析の概念図	172

図 6-1	名古屋市の緑化率の最低限度の適用概略図	187
図 6-2	名古屋市緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度の手続フロー...	191
図 6-3	名古屋市緑化地域制度適用の場合の手続フロー	192
図 6-4	樹冠の水平投影面積による緑化面積の算定方法	196
図 6-5	壁面緑化の面積の算定方法	198
図 6-6	壁面緑化の面積の算定方法	198
図 6-7	生垣の面積の算定方法	199
図 6-8	エスパリエの面積の算定方法	199
図 6-9	樹冠の水平投影面積の算定例	200
図 6-10	補助資材を利用した駐車場の緑化面積の算定方法.....	200
図 6-11	横断延長による園路・土留の考え方	202
図 6-12	横浜市の緑化地域	208
図 6-13	横浜市緑化地域制度に係る手続	210
図 6-14	駐車場緑化の算定方法例.....	213
図 6-15	樹冠の水平投影による面積算定の方法の詳細.....	214
図 6-16	世田谷区における緑化地域制度と条例の関係図	220
図 6-17	世田谷区の緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度に係る手続.....	222
図 6-18	都市の緑に関する制度の分類	255

表 2-1	都市の緑地に関する政策領域の区分	23
表 2-2	都市公園等整備五箇年（七箇年）計画の推移.....	35
表 2-3	緑とオープンスペースに関わる制度の経緯	49
表 2-4	文化財指定等の件数（2012年4月1日現在）	53
表 4-1	自治体における建築物緑化制度導入状況一覧＜導入制度数＞	119
表 4-2	対象目的物による建築物緑化制度の分類（制定制度数）	126
表 4-3	担保力による建築物緑化制度の分類（制定制度数）	128
表 4-4	建築物緑化制度の自治体規模等別導入自治体数	131
表 4-5	自治体規模別の建築物緑化制度の担保力別の導入割合	132
表 4-6	自治体が導入している建築物緑化制度の数	134
表 4-7	景観緑三法により導入された三制度の導入状況の変化（導入制度数） ..	140
表 4-8	対象目的物別の分類による建築物緑化制度の導入状況の変化（導入制度数）	140
表 4-9	担保力別の分類による建築物緑化制度の導入状況の変化（導入制度数）	141
表 4-10	建築物緑化制度の事前規制手段（制定制度数）	144
表 4-11	建築物緑化制度の事前の履行確保手段（制定制度数）	145
表 4-12	建築物緑化制度の履行確認手段及び事後履行確保手段（制定制度数） ..	146
表 4-13	建築物緑化制度の罰則（制定制度数）	147
表 4-14	建築物緑化制度の維持管理規制（制定制度数）	148

表 4-15	対象建築物の規模を決める基準（制度数）	153
表 4-16	対象とする敷地等の最低面積（制度数）	153
表 4-17	対象とする建築行為（制度数）	153
表 4-18	樹木数の基準の分布（制度数）	154
表 4-19	地上等緑化率の基準となる建物属性（制度数）	155
表 4-20	屋上の緑化率の算定方法の分類（制度数）	155
表 4-21	緑化率及び樹木本数の試算（東京都条例の例）	156
表 4-22	緑化率及び樹木本数の試算（港区条例の例）	157
表 4-23	緑化率及び樹木数の試算・分析結果の比較	158
表 4-24	建築物緑化制度（狭義）の緑化率の算定方法の分類	159
表 4-25	緑化率及び樹木本数の最低限度の試算	165
表 5-1	緑化関連費用（円／㎡：緑化面積当たり）	174
表 5-2	緑化面積 1 ㎡当り外部効果原単位（円／年）	177
表 5-3	With ケースのシミュレーション結果	178
表 5-4	社会的純便益の計算結果と単年純便益の内訳（標準ケース。単位：百万円）	178
表 5-5	維持管理費が需要に影響を与えるケースの純便益と内訳（単位：百万円）	180
表 5-6	社会的外部費用原単位の増減による純便益の変化（単位百万円）	180
表 6-1	名古屋市の緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度による緑化率の最低限度一覧	188
表 6-2	適用除外対象物件	190
表 6-3	樹木の高さに応じたみなし樹冠の半径と面積	196
表 6-4	名古屋市における緑化施設ごとの緑化実績	205
表 6-5	名古屋市における建築物用途ごとの緑化実績	206
表 6-6	横浜市の条例に基づく建築物緑化制度による緑化率	209
表 6-7	特殊緑化の植栽基準	215
表 6-8	横浜市の条例に基づく建築物緑化制度の実績	217
表 6-9	世田谷区緑化地域制度による緑化率の最低限度	219
表 6-10	世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度による地上部の緑化率	219
表 6-11	世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度による建築物上の緑化率	220
表 6-12	世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度に係る樹木本数の基準	224
表 6-13	世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度による接道部の緑化基準	225
表 6-14	現地調査の結果と評価	252
表 6-15	緑化地域と条例の適用関係（横浜市）	259
表 6-16	緑化地域と条例の適用関係（名古屋市）	260
表 6-17	緑化地域と条例の適用関係（世田谷区）	260
表 6-18	緑の環境をつくり育てる条例に基づく緑化協議実績（完了実績）	278
表 6-19	平成 21 年度緑化地域による適合証明実績の内訳	278

第1章 研究の背景、目的等

1. 本論の背景、目的及び対象

古来より人々は、自然とともに生きてきた。多くの人々が都市に住む現代においては、例えば四季の移り変わりを感じる場合など、都市の緑地を身近な自然の代表として愛する人は多い。そして、都市の緑地には、様々な効果がある。例えば、国土交通省社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会公園緑地部会の報告によれば¹、うるおいある生活環境の形成、スポーツ・レクリエーション・自然との触れ合いの場の形成、地球温暖化やヒートアイランド現象の防止、野生生物の生息・生育環境の確保、延焼防止・避難地・避難路・復興拠点等の防災性の向上、地域に固有の美しい風景・景観、歴史・風土、芸術・文化の形成という機能を有している。

しかしながら、都市の緑地は減少し続けている。例えば、横浜市では、昭和50年には市域面積の45.4%であった緑被率²は、2004年には31.0%まで減少した（図1-2参照）。また、近年においても、名古屋市では、1990に29.8%であった緑被率は2010年に23.38%に減少している（次頁図1-4参照）。さらに、札幌市でも、1996年から2007年の間に、500ha以上のみどりが減少している（次頁図1-3参照）。

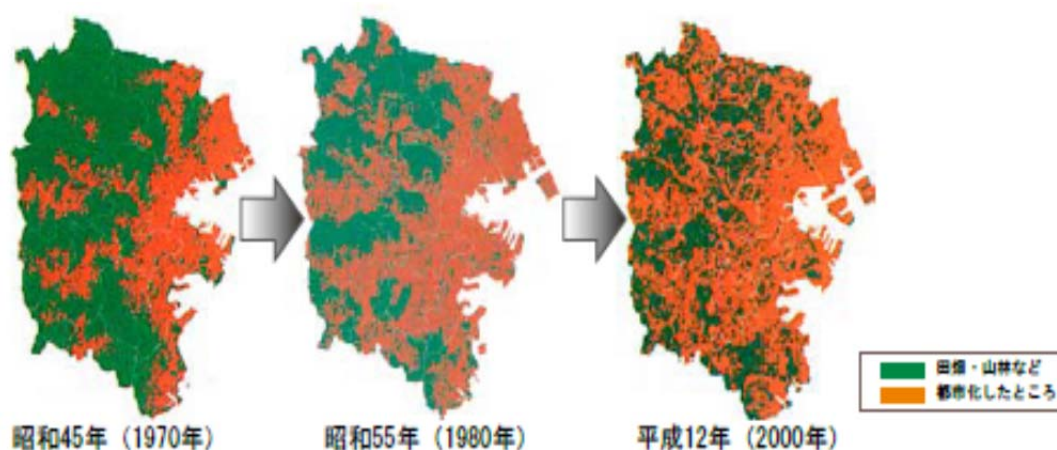


図 1-1 横浜市の緑の移り変わり³

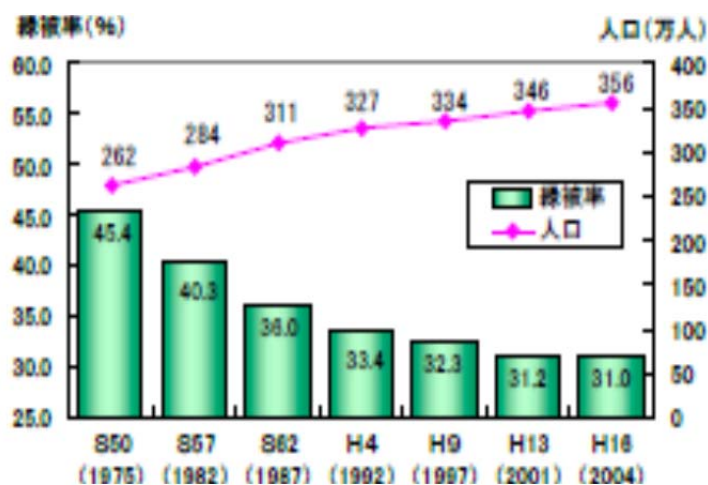


図 1-2 横浜市の人口と緑被率の推移⁴

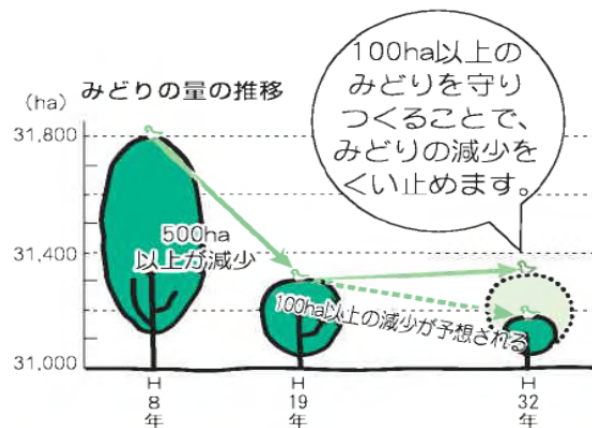


図 1-3 札幌市の緑の量の推移と目標⁵

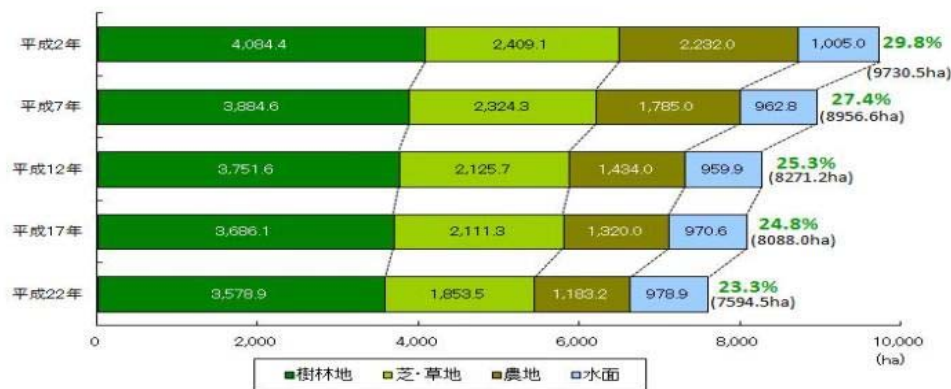


図 1-4 名古屋市の緑被率の推移⁶

このため、国や自治体では、政策の重要課題として緑の量の増加の目標が掲げられるとともに⁷、第2章で後述するように緑地の保全と緑化の推進のための施策がこれまで数多く講じられてきた。

また、我が国は戦後素晴らしい経済発展を遂げ、都市が発展し物理的な生活水準は大きく向上するとともに、世界でも有数の経済大国となった。しかしながら一方で、精神的な豊かさ、そしてそれを体現するものの一つである我が国の美しい景観は、これまであまり顧みられることなく、むしろ経済発展と反比例して徐々に失われてきた。しかし、近年、美しさや景観に対する国民意識・関心が高まり、その具現として全国の自治体において景観に関する自主条例が制定される等各地で良好な景観に関する施策が講じられるようになった。更に、景観の美しさに重大な影響を与える屋外広告物については、景観政策の一つとして十分に認識され機能してきたかどうかは別として、従来より法律に基づく規制等の施策が講じられてきた。

政策の実施手段である具体的な施策には、公共による直接供給、公共から民に対する権限行使（規制）、公共から民への資金支援（補助金・融資及び税の特別措置）及び公共から民に対する情報提供（による民の誘導）がある⁸。そして、本論では、これらの具体的な施策の実施の根拠を与える法制度⁹に特に着目して検討を行う。なぜならば、法制度は、国権の最高機関である国会又は自治体の議会により創設されるものであり、国・自治体の政策の方針に民意に基づく正当性と権威を与える¹⁰とともに、民意を背景に国民・住民

の間の政策の共通理解を醸成するものである。また、具体的な施策のうち「公共から民に対する権限行使（規制）」については必ず法制度が必要となるうえ¹¹、その他の施策についても正当性と権威が与えられ継続的に実施されるという点において法律又は条例に基づく施策とこれらに基づかない施策とは位置づけが大きく異なる。したがって、都市の緑化・緑地保全と景観に関する国や自治体の政策・施策の展開や意義の分析、比較、評価等のためには、法制度を分析することが最も適当であると考えられるためである。

都市の緑化・緑地保全と景観に関する法制度のうち、近年最も影響の大きかったものは、2004年に成立した通称「景観緑三法」である。景観緑三法は、「景観法」、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」、及び屋外広告物法の改正を主な内容とする「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」からなる。このうち景観法については、その評価や意義等について既に様々な文献により著述されている¹²。そこで本論は、残る「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」及び「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」として行われた屋外広告物法改正の意義について、都市緑地政策及び屋外広告物政策の観点から考察することにより、その評価を行うとともに更なる法制度上の課題を抽出し、併せてその課題の解決の方向性を見出す。これが本論の第一の目的である。

また、特に、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」により創設された法制度の中でも最も意義が大きく画期的である緑化地域制度・地区計画等緑化率条例制度及び地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）¹³については、近年適用事例が急増している。さらに、これらの類似制度である条例に基づく建築物緑化制度¹⁴についても、従来より行われてきたが、近年その導入例が増加している。このため、建築物緑化制度について、その代表制度である緑化地域制度を中心としつつ、政策的視点から比較分析、導入状況変化の分析、費用便益分析手法の検討、運用実態の調査・分析等を行い、併せて更なる課題の抽出を行う。これにより、緑化地域制度その他の建築物緑化制度の自治体における導入・評価・運用・改善に資するとともに、建築物緑化制度の望ましい運用と今後の制度改善の方策を示す。これが、本論の第二の目的である。

なお、本論の研究の対象とする「都市」とは、都市緑地法¹⁵が想定する都市域すなわち主として都市計画区域をいい、「緑地」とは同法第3条第1項の緑地を、「緑化」とは緑地その他屋上や壁面に設けられるものも含む緑を創出する行為をいう。

2. 本論の構成

本論の具体的な構成は、以下の通り。まず、本章で研究の背景、都市の緑化・緑地保全と景観に関する法制度（とりわけ景観緑三法による都市緑地保全法等と屋外広告物法の改正及び建築物緑化制度）を研究対象とする理由、並びに研究目的を明らかにするとともに、本論の構成と分析の方法を概観する。次に、第2章で、次章以降の分析の前提として、景観緑三法成立までの都市の緑化・緑地保全と景観に関する法制度の歴史的展開と景観緑三法の内容を概観するとともに、景観緑三法成立以降の都市の緑化・緑地保全と景観に関する法制度の変化について概観する。その次に、第3章において、第1節で「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」の意義を政策的背景から明らかにするとともに制度上の課題とその解決策を検討し、第2節で屋外広告物法の改正の意義を屋外広告物行政上の課題と

対比することにより明らかにする。そして第4章以降では、近年自治体における導入が増加している、法律又は条例に基づき市街地における緑化の推進のため民間建築物の所有者・建築主等に対し緑化義務ないし緑化の努力義務を課する法制度である「建築物緑化制度」について、景観緑三法により導入された緑化地域制度を中心として研究する。まず第4章は、建築物緑化制度を導入している又は今後導入しようとする自治体の導入・運用・改善の検討に資する目的で、法律及び条例による各種の建築物緑化制度について、比較分析を行い、その特徴と差異を明らかにするとともに、課題とその解決策を考察する。具体的には、同章第1節で、研究の対象とする建築物緑化制度の把握・抽出を行い、その根拠法律・条例、施行年及び建築物緑化制度の制度別の導入状況を調査する。その次に、同章第2節で、法制度の枠組みの基本的な部分について政策的な比較・分析を行う。具体的には、建築物緑化制度が対象とする目的物及び規制の担保力の観点から分類を行うとともに、当該分類をベースに建築物緑化制度の導入状況について自治体の規模・性格、導入年及び同時に導入されている建築物緑化制度の制度数の視点から分析を行い、併せて法律に基づく制度と条例に基づく制度の比較を行う。その次に、同章第3節で、前節の分類を基礎に景観緑三法施行以降の建築物緑化制度の導入状況の変化について分析を行う。その次に同章第4節で、建築物緑化制度の制度詳細について法的視点で比較・分析を行う。具体的には、建築物緑化制度のうち前節までで明らかになった主流の類型のものについて、各々の対象地域、事前規制手段、事前の履行確保手段、履行確認手段及び事後の履行確保手段、氏名公表制度、罰則、争訟手段並びに維持管理規制を比較し分析するとともに、これらを元に既存制度を前提とした望ましい建築物緑化制度の導入方策について検討する。そのまた次に、同章第5節で、建築物緑化制度により義務付けられる緑化の具体的内容の比較検討を行う。具体的には、建築物緑化制度のうち緑化義務の担保力が高く類似性の高いものについて、対象とする建築物、設置される緑化施設の内容及び接道部緑化（配置基準）の緑化義務の内容の定性的な比較検討を行うとともに、複数の想定建築物への当てはめにより確保される緑化率及び樹木数を試算して比較検討を行うことにより、建築物緑化制度の分類とその特徴と差異を明らかにするとともにその政策的な課題を把握する。その次に、第5章で、規制影響分析(RIA)の要請を背景に、建築物緑化制度の費用便益分析手法の確立に資するため、大阪府の条例に基づく建築物緑化制度の大阪市への適用を例として、建築物市場に着目した消費者余剰アプローチによる費用便益分析を試行するとともに、建築物緑化制度の費用便益分析の実用化に向けた課題の整理を行う。そして、第6章では、まず第1節で、次節以降の調査・研究及び自治体の建築物緑化制度の導入・改善等の検討の際の基礎資料として、名古屋市、横浜市及び世田谷区の緑化地域制度及びそれと一体的に運用されている条例に基づく建築物緑化制度の制度実態を調査する。次に同章第2節で、これら3市区の建築物緑化制度が実際に適用されている物件の現地状況を調査し、その実際の適用状況と制度趣旨・想定と運用実態との関係を明らかにする。そして、同章第3節で、国の緑化地域制度の立案意図を明らかにするとともに、自治体の同制度導入（正確には条例に基づく建築物緑化制度からの移行）の意図を明らかにし、併せて同制度の欠点や不十分な点等の自治体による補完を事例で検証することによって、緑化地域制導入の効果（条例に基づく建築物緑化制度の導入効果との差異）を確認するとともに、同制度の制度的な課題を抽出しこれに対する制度改善の方向性をまとめる。そして最後に、第7章で、第2

章から第6章までの調査・分析で得られた結論を再整理し、結語とする。

3. 調査・研究の方法

本論の調査・研究の方法は、まず、法制度やその改正の内容・歴史的経緯等（第2章）については、対象とする法令そのものや既存文献・資料、国土交通省や自治体等のホームページを調査するとともに、一部は景観緑三法の立案に携わった著者の経験に基づき行なう。政策的な課題・意義と解決策の考察（第3章）は、前述の法制度やその改正の内容・歴史的経緯等の調査、過去の審議会答申等の既存文献・資料及び元国土交通省職員としての著者の経験を元に、同改正の政策的背景や課題を抽出し、これに対する意義と残された課題を抽出・考察するとともに、制度実施状況や類似制度と比較等を元に課題に対する解決策を考察する。建築物緑化制度の比較分析（第4章）は、第2章を基礎資料としてまず対象制度の抽出を国土交通省のホームページ、自治体のホームページ、関係者への聞き取り等により行った後、その制度内容や導入状況を法令、国土交通省や自治体等のホームページ、自治体の指針・手引書、既存文献・資料、自治体担当者への聞き取り調査等をもとに調査する。そして、当該建築物緑化制度の導入状況やその変化、制度の法的枠組みや詳細、及び緑化義務の内容を調査し分類するとともに、義務により確保される緑量については想定建築物への当てはめにより比較・分類し、さらに各制度ないし各分類の特徴や差異、課題を比較分析や制度的・政策的視点から分析するとともに、建築物緑化制度の望ましい導入方策を考察する。費用便益分析（第5章）は、第4章を基礎資料として分析対象とする建築物緑化制度を決定後、消費者余剰アプローチを用い、規制を適用する場合（With ケース）と規制を適用せず現状を維持する場合（Without ケース）の社会的純便益の差を計測する。社会的純便益の計測方法としては、社会的便益（グロス消費者余剰）から社会的費用（内部費用＋社会的外部費用）を除く方式を採用する。手順としては、まず、各種既存文献・資料より分析に必要な数値の推計を行い、次に分析対象規制について具体的な費用便益モデル式を構築する。そしてこれらを用いて With ケースと社会的純便益の計算を行う。その後、費用便益分析結果と実際との差異（エラー）の可能性を指摘し、これらのエラーの重要性を明らかにすることによりその実用化に向けた課題整理する。建築物緑化制度の制度実態・運用状況の調査と政策的考察（第6章）は、まず、既存文献・資料、自治体のホームページ及び建築物緑化制度の導入自治体へのヒアリング・問い合わせにより実際に導入されている建築物緑化制度の実態（制度内容・導入趣旨）を詳細に把握する。次に、これをもとに、建築物緑化制度の運用状況を実際に同規制が適用されている物件の現地状況を調査することにより行い、制度趣旨・想定と運用実態との関係を調査する。そして、関係法令や創設時の各種資料の調査分析、景観緑三法の立案に携わった著者の経験に基づいて、緑化地域制度の立案意図を明らかにするとともに、導入自治体の条例その他の規定や手引、自治体担当者へのヒアリング等から自治体の導入意図と補完事例を調査する。最後にこれらを総合して緑化地域制度導入の効果と制度的な課題を抽出し、導入自治体の運用実態や類似制度、社会経済情勢等を踏まえ制度改善の方向性をまとめる。そして最後（第7章）に、全体の結論の再整理を行う。

1「国土交通省社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会公園緑地部会報告（平成19年6月7日）」国土交通省ホームページ（http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/city_planning/10/images/02.pdf）2012.5.19 参照。

2横浜市の緑被率の定義は、「航空写真によって上空から緑の割合をとらえる方法。市内の緑被（樹林地や農地、草地に覆われた）面積を抽出し、市域面積に占める割合を示したもの。」とされている。「横浜市水と緑の基本計画」（平成18年12月28日）横浜市ホームページ（<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/etc/jyorei/keikaku/mizumidori/>）2012.5.19 参照。

3「横浜市水と緑の基本計画」注2 参照。

4「横浜市水と緑の基本計画」注2 参照。

5「答申～札幌市緑の基本計画の改定について」札幌市ホームページ（<http://www.city.sapporo.jp/ryokuka/midori/forest/documents/9-20.pdf>）2012.5.19 参照。

6「名古屋市の緑被率の推移」名古屋市ホームページ（<http://www.city.nagoya.jp/shisei/category/53-3-3-1-0-0-0-0-0-0-0.html>）2012.5.19 参照。

7国レベルでは、都市域における水と緑の公的空間確保量を2012年度までに2007年度比一割増（社会資本重点整備計画（2009年））、21世紀初頭を目途とし道路、河川、公園等の緑の公的空間量を3倍（みどりの政策大綱（1994年））、一人当たり都市公園面積（国の目標として都市公園等整備五箇年計画（第2章表2-2 参照）。市町村の標準として市町村の区域内10㎡・市街地5㎡（都市公園法施行令第1条））等。自治体レベルでは、2020年度までに緑被率27%・一人当たり都市公園面積10㎡（名古屋市緑の基本計画（2012））、水緑率（2004年度約35%）を更に向上（横浜市緑の基本計画（2006））、2032年にみどり率33%・2017年にみどり率27.5%（世田谷区みどりの水の基本計画（2008））、2020年まで緑の量を2007年の現況値以上確保（札幌市緑の基本計画（2010））、21世紀中葉までに樹木樹林率約15%・自然面率約30%・一人当たり都市公園面積7.0㎡（大阪市緑の基本計画））等。

8都市の緑地の保全及び緑化の推進に関連する主要な施策について整理すると、以下の通り。

緑地保全	直接供給		都市公園の整備(土地取得・借地)、公設市民農園
	権限		線引き(都市計画法)、風致地区(都市計画法)、特別緑地保全地区(都市緑地法)、緑地保全地域(都市緑地法)、生産緑地(生産緑地法)、緑地協定(都市緑地法)
	資金	補助金	市民緑地・市民の森(公共による緑地の管理)、特別緑地保全地区の損失補償・買い取り、緑地管理助成金・育成奨励金等
		租特等	特別緑地保全地区等の相続税評価減、生産緑地の相続税猶予免除
	情報		緑の基本計画、全国都市緑化フェア等の普及啓発活動、顕彰制度
緑化	直接供給		都市公園の整備(土地取得・借地)、公共施設緑化
	権限		緑化地域、敷地内緑化規制(東京都条例)、緑地協定
	資金	補助金	自治体の屋上緑化助成など
		租特等	緑化施設整備計画認定制度
	情報		緑の基本計画、全国都市緑化フェア等の普及啓発活動、顕彰制度

9国の法律及び自治体の条例並びにこれらに基づく政令・省令・規則・要綱等をいう。以下同じ。

10「およそ政策の立法化の根本的理由を訪ねれば、…政策が明確化され、…国会という公の議論の場でそれについて批判交換がなされるという点にある。…公の場で議論された政策は、正当性を持ち、権威もある…。」「…任意的立法である単なる政策宣言規定について

いえば、…国の責任は細部への介入を避けてただ基本的方向を明らかにする（…）ことを示すものとして…大きな意義を持っている。」以上〔西谷，1995〕。

¹¹「国民に義務を課したり、国民の権利を制限する侵害的な行政作用については、法律の根拠が必要である」〔宇賀，2006〕。なお、この説は侵害留保説といい、今日においても立法実務を支配している。ただし、侵害留保説は現在においては法律の留保の範囲についての学説としては必ずしも通説とは言えないが、他の説もこの侵害留保説を核として、法律の留保の範囲を拡張しようとするものである。

¹²具体的な文献や当該文献による景観法の評価・意義の内容については第2章第3節、同節注1、第3章第1節1．及び第3章第1節注1参照。

¹³各制度の内容及び定義については、第2章第2節2．（2）7）参照。

¹⁴定義は第4章第1節2．参照。

¹⁵昭和48年法律第72号。2004年の景観緑三法による改正前の名称は「都市緑地保全法」。

第2章 都市の緑地等に関する法制度の歴史的展開と概要

第1節 近年までの法制度の歴史的展開

1. 始めに

本節では、次章で展開する景観緑三法による政策的意義の分析と第4章以降で研究する建築物緑化制度¹の研究の前提として、まず、景観緑三法成立までの都市の緑化・緑地の保全と景観に関する法制度の歴史的展開を調査することとする。

その際、緑化・緑地の保全に関する公共政策の手段は、近年でこそ自治体の自主条例が増加してきているものの、歴史的には国の法律（ないし古くはそれと同等の効力を持つ制度）に基づき行われることが中心であったし、また近年の自主条例も法律を前提としてそれを補完するものを中心である。また、屋外広告物に関する法制度は、昭和24年以降の屋外広告物規制は直接的には条例に基づき行われる部分も多かったものの、これらは法律に基づく委任条例である。このため、本節では主に都市の緑化・緑地の保全と景観に関する法制度の根幹である「法律」についてその歴史的変遷を概観する²。なお、都市以外の緑化・緑地の保全と景観に関する法律についても、都市における緑化・緑地の保全と景観に関する法律との関連や対比において必要な部分に限り若干見ていくこととする。

また、本論においては、都市の緑化・緑地の保全に関しては、次章以降は民有地の緑化・緑地の保全を中心に景観緑三法の政策的意義について、更に第3章以降は民有地の緑化に関する制度について論を進めていくこととなる。このため、都市の緑化・緑地の保全に関する法制度の歴史的変遷の概観に際し、民有緑地の保全と緑化に関する法制度については、その歴史的な意義や評価を併せて行っていくこととする。

表 2-1 都市の緑地に関する政策領域の区分

	公有地	民有地
緑の保全（緑地保全）	営造物公園、河川敷保全など	地域制緑地など
緑の創出（緑化推進）	営造物公園、道路緑化、公共施設緑化など	民有地緑化

一方で、景観に関する法制度は、屋外広告物制度を除けば本論の次章以降の主要論点ではない上、景観法の成立以前は別の目的を主眼とする制度の中で限られた範囲で取り組むことが可能な法律はあったものの、景観全体を正面から捉えて規制をしたり、景観全般に総合的・広域的に取り組んだりする法律はなかったと評価されている³。このため、景観に関する法律については、簡単な制度内容と制定時期の照会にとどめることとする⁴。ただし、屋外広告物に関する法制度の変遷を経緯を追って解説する文献は少なく、また景観緑三法のうち過去にその意義について分析する文献のない屋外広告物法の改正について次章で分析することとなるため、景観に関する法律のうち特に屋外広告物法の歴史的展開については、詳細を記述することとする。

本節の内容は、各種文献（巻末参考文献参照）と国土交通省ホームページを著者が調査し、とりまとめたものである。

2. 都市の緑化・緑地の保全に関する法制度の歴史的展開

1) 太政官布達 16 号 (1873 年)

わが国初の公園緑地制度が 1873 年の太政官布達 16 号であることは、多くの文献の一致するところである。これは、大都市における景勝地や旧跡等民衆が遊楽の場所としていたところについて、「公園」とすることとされたものである。この布達により、各府県が公園の適地の選定を進め、1887 年頃までに全国 73 ヶ所の公園が設置された [建設省, 1978]。

この布達は、公園として設置されるのは「高外除地」すなわち免税地であり、免税地とは所有権が存在しない土地であって、それは当時国有地と政府がみなしていたところである。すなわちこれはわが国最初の営造物公園制度であり、それは国有地に設置されたのである。

この布達により設置された公園では、その管理費を賄うため、飲食店等を経営する者に土地を貸すことが制度的に行われていた。

2) 東京市区改正条例 (1888 年)

1888 年の東京市区改正条例は、わが国近代都市計画法制の出発点と言われる [西津, 2000]⁵。本条例では、対外的・政治的な思惑からの帝都の面目を一新するとともに防火問題や交通問題に対処するため、道路、河川、橋梁、鉄道等が計画され事業が始まった。公園緑地に関しては、日比谷公園をはじめとする 49 か所⁶の公園がわが国最初の都市計画公園として決定された。これにより、もともと公園的な利用が行われていたところを一つ一つ検討して公園にするといういわば個別的对応から、東京全体を見て計画的に公園の配置を考えるという計画的発想が始まったといえよう。ただし、本制度の公園は営造物公園であり、民有緑地に関する制度はなかった。なお、東京市区改正条例は、1918 年に東京以外の 5 大都市に準用された。

3) (旧) 都市計画法 (1919 年)

日本の社会構造の変化や都市への人口集中を背景に、都市計画の基本的な法制度である (旧) 都市計画法が 1919 年に成立した。同法は当初は 6 大都市にのみ適用されていたが、その後次第に適用範囲が拡大されていった。(旧) 都市計画法においては、都市計画は「公共の安寧の維持」と「福利の増進」のための「重要施設ノ計画」とされていたが、一方で土地区画整理事業や、同年に成立した市街地建築物法による住居地域、商業地域等の地域地区の制度についても定められ、市街地建築物法と一体として現在の都市計画関連法制度の基礎が確立した。この (旧) 都市計画法により、収用権を伴った都市計画施設としての公園の制度が確立された。また、同法に基づく土地区画整理事業により実際に小公園が設置されていった⁷。なお、1940 年の都市計画法改正により、緑地が都市計画施設として追加されたが、これは営造物としての緑地であり、法制度上は公園と大差がない。

一方、民有緑地に関しては、(旧) 都市計画法においてわが国で初めての民有緑地を保全するための規制制度といえる風致地区制度が規定された⁸。そして、1926 年にわが国最初の風致地区が明治神宮外苑に指定されたのを皮切りに、1940 年現在で全国 328 地区、約 85,000ha [越澤, 2004b]と広範な指定を見た。風致地区は、今日まで創設当時からその思想や制度の根幹は大きく変わらず存続している制度であり、指定実績の面からも (12) 参照) 我が国の都市の緑の保全に大きく貢献した制度である。そして、このような制度が大正期に創設された点でも、大変意義深いといえる。

4) 特別都市計画法 (1923 年) ー関東大震災と震災復興

1923 年に発生した関東大震災は、延焼防止と避難場所という点で、公園の重要性を世に知らしめることになった。このため、同年特別都市計画法がわが国で初めて公布され、東京及び横浜において震災復興のための土地区画整理事業が行われることとなった。この同法に基づく土地区画整理事業により多くの小公園が生み出されるとともに、震災復興事業として東京の墨田公園等東京と横浜で 6 つの大公園が国の直轄事業により整備された。なお、これらは全て営造物公園であり、民有緑地については特段の施策は講じられていない。

5) 東京緑地計画 (1939 年) と防空法 (1937 年)

内務次官を長とし内務省や警視庁、首都圏の府県や東京市等を構成員とする東京市東京計画緑地協議会は、1939 年に東京緑地計画を発表した。これは、東京周辺に存在した風致景勝地を包含した大環状緑地帯構想⁹を基本とし、きめ細かな緑地の系統が計画されるととともに、協議会においては緑地の概念整理と分類基準が検討されていた。この東京緑地計画における緑地は、営造物としての緑地のみではなく地域制緑地の概念を含み緑地と定義した¹⁰点において歴史的に特筆されると評価されている [有路, 2009]。

一方、日中戦争の始まった 1937 年、防空の必要性¹¹から防空法が公布され、国庫補助により用地買収が行われるとともに、1940 年の都市計画法改正により創設された都市計画緑地や、1941 年に改正された防空法に基づく防空空地・空地帯が指定され、事業化された。

東京緑地計画は、広く当時残存していた民有緑地を含む緑地の保全を構想し、そのために営造物公園のみではなく地域制緑地をも概念した先進的なものであった。しかし、都市計画法により創設された都市計画緑地は営造物概念である都市計画公園と実質上の差はなかったうえ、防空法も防空という限定された目的であり戦時下という事業環境も加わって東京緑地計画が計画した大環状緑地構想の実現は極めて不十分な形となった。すなわち、民有緑地の保全という視点では法制度がまだ不十分であったといえよう。

6) 戦災特別都市計画法 (1946 年) と農地解放

1946 年に制定された戦災特別都市計画法は、戦災からの復興のため、主務大臣の指定する都市について都市計画の特例を設けて主として土地区画整理事業の促進を図るものであり、これにより公園が創出されていった。ただし、戦災復興事業により実際に設けられた公園は 260 万坪 (事業地面積の全体の 2.67%) となっており、当初計画の 6.4%はおろか、1932 年の内務次官通牒 (注 7 参照) の 3 %も下回ることとなった。ただし、これまでほとんど公園のなかった都市に計画的に近代都市公園が誕生したという点において、この事業は公園史上画期的であったとの評価もある [内山, 2000]。

また、戦災特別都市計画法では、併せて緑地地域の制度が導入された。緑地地域は、市街のスプロール化や都市の拡大の防止、又は生活環境の保全を目的として主務大臣が指定する地域であり、建築物の建築について知事の許可が必要とされるとともに、工作物の設置、土地の形質の変更等についても許可を要することができることとされていた。そして、その許可に際しては、建ぺい率 10%未満の一定の建築物しか認めない等厳しい規制が行われていたが、損失補償の規定は置かれていなかった。この緑地地域制度は、東京緑地計画のグリーンベルト構想に端を発した制度でもあった。

緑地地域は全国の 10 市で合計 31,190ha 指定された。都市化が急速に進展したため、緑地地域を飛び越えて市街化が進行する例も多かったが、それでも市街地の中の貴重な緑地

として緑地地域が機能したとされている [日本公園緑地協会, 2004]。しかしながら一方で、戦後の住宅・宅地難の影響で緑地地域内の違反建築物が多く見られるようになり、厳しい建築制限に不満も高まっていったことから、1951 年頃から指定解除要求が数多く出されるようになり、実際の指定解除も相次いだ [西村, 2004]。このような背景もあり、1968 年に制定された（新）都市計画法による市街化区域・市街化調整区域の線引き制度の導入に伴って、緑地地域制度は廃止された。これは、（新）都市計画法の市街化調整区域制度が緑地地域制度の機能を持つものでもあったことが理由とされている。しかしながら、緑地地域の廃止後指定されていた土地が市街化区域に編入された例も多かったという [日本公園緑地協会, 2004]。

一方、1946 年に制定された自作農創設特別措置法による農地解放は、不在地主の解消のため一定の農地の小作人への払い下げを行うものであったが、公共団体の保有する緑地や公園予定地である農地も、当時それが農家に賃貸されていることが多かったことから、払い下げの対象とされた。このため、全国で約 350 万坪（特に東京都では防空大緑地として買収済の 60%以上に相当する約 150 万坪）の公共団体が保有していた公園予定地又は緑地が払い下げられたと言われている [日本公園緑地協会, 2004]。

7) 都市公園法 (1956 年)

上述のように、営造物公園に関する法規としてはこの時期までに既に数多くの法制度が制定されてきたが、これらは公園の設置根拠や配置計画・配置基準を定めたり、事業の根拠を定めたりするものであり、設置された公園の管理について定める法令は少なく、わずかに条例で公園を含む普通地方公共団体の施設の管理を定める根拠を与える地方自治法と、公園の不法使用者に対する監督命令の根拠を与える「公共団体ノ管理スル公共用土地物件ノ使用ニ関スル件（大正 3 年法律第 39 号）」があるのみであった。しかし、前者は公園についての法規ではなく条例に内容を委ねているため公園管理の具体的内容・基準は一切持たず、また後者も監督命令以外についての定めがないという問題があった。一方、戦後の混乱期を中心に、公園を空き地と見て学校等他の用途のため公園が廃止されたり、飲食施設等その他公園の直接の効用とは関係の薄い施設が公園内に設けられたりする等、公園が外形上・実質上廃止される例が数多く見られた。

このような背景の中、公園施設の規格化、公園管理上の手続の法定化等営造物公園の設置と管理の基準を定めその適正化を図るため、都市公園について統一的・体系的に定める法制度として、1956 年に都市公園法が制定されたのである。なお、当時都市公園法案の立案にあたっていた建設省では、この法律を営造物公園のみならず地域指定公園も含めた公園に関する包括的な法律にしようとしていたが、国立公園法を所管していた厚生省の反対にあったため断念したとのことである [西津, 2000]。

制定当時の都市公園法の具体的内容は、以下の通り。まず目的は、都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めその健全な発達を図ることとされている。また、①地方公共団体が設置する公園又は緑地であって、②都市計画区域内又は都市計画施設であるという都市公園の定義規定が置かれている。この当時は、国の設置する公園（国営公園）についての規定はない。さらに、公園は本来屋外における休息、観賞、散歩、遊戯、運動等を行う場所であるという思想から、公園施設として設けられる建築物の建ぺい率の上限が規定されている。次に、公園の占用物件は公園の効用を阻害するものであるとの認識から、工作

物等による都市公園の占用について許可を要することとするほか、その要件が規定されている。その次に、公園管理者である地方公共団体に対して、法令違反者等に対する監督処分権限を付与している。さらにその次に、公園管理者は、公益上特別の必要がある場合又は廃止されるべき都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合のほか、みだりに都市公園の全部または一部を廃止してはならないという都市公園の保存の規定が定められている。最後に、都市公園を構成する土地物件については、私権の行使が制限されている。なお、監督処分違反や許可違反に対しては、罰則が規定されている。

なお、都市公園法の制定の翌年（1957 年）に、従前の国立公園のみではなく、国定公園や都道府県立自然公園を包含する自然公園についての総合的な法制度である自然公園法が成立した。また、同法の附則で国立公園又は国定公園の施設等である公園又は緑地は都市公園に含まれないこととされた。これにより、都市公園法は都市（主に 5 地域区分における都市計画区域）における営造物公園を対象と、自然公園法は 5 地域区分における自然公園という地域性の公園を対象とするものとし、自然公園内の施設は基本的に都市公園法ではなく自然公園法の対象とするという整理が行われたのである。

8) 樹木保存法（1962 年）

1962 年、議員立法により、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（以下「樹木保存法」という。）が成立した。

同法の内容は、具体的には以下の通り。まず、市町村長が、政令で定める基準に該当する樹木又は樹林について美観風致の維持に必要な場合に保存樹又は保存樹林に指定するとともに、標識を設置する。指定されると、所有者にはその保存義務、所有者の変更の際の届出義務及び滅失・枯死の場合の届出義務が課される。当該義務違反に対する罰則は規定されていない。一方、市町村長は保存樹・保存樹林の所有者に対して報告を求めることができるとともに、助言等を行うことができることとされている。

本法は、1919 年に（旧）都市計画法に規定されその後（新）都市計画法に移行された風致地区制度を除けば、都市の民有緑地の保全・緑化に関する法制度の中で最も古い制度である。戦後の開発優先・経済成長優先の時代風潮の中でこのような法律が作られたことは極めて先見的であり、その後の都市緑化政策等への大きな契機となったと評価されている[川名, 2000]。ただし、本法は名称・目的からもわかるように緑地保全・緑化推進というよりは景観・美観の保全を目的とした制度となっているうえ、樹木・樹林に対する保存義務の内容も具体的でなく特別の行為制限は行われておらず、また所有者に対する義務は命令や罰則等の強制力をもって担保されるものではなく、一方で保存樹・樹林に指定されることによる所有者へのメリットは指定されたという権威付けしかないことから、民有緑地の保全という視点では不十分な制度であった。また、都市計画その他の計画との連携も全くなく、計画性・総合性の視点でも不十分な制度であった。

2009 年度末現在、全国 27 都市において保存樹は 3,942 本、保存樹林は 198 件でその面積は 67ha、生垣等は 29 件で 1,424m^{1 2}となっており、一定の指定実績が上がっているものの、全国的な量としては少ない。しかし、自治体で本法に類似する条例が数多く制定されており、この意味で本法は条例のモデルとなりわが国全体の樹木の保全に寄与したともいえる。このような条例に基づく保存樹等の実績は、国土交通省によれば、2009 年度末現在、全国 366 都市において保存樹が 66,452 本、保存樹林が 8,360 件で面積は 4,346ha（面積を把

握していないものを除く)、生垣等は 6,500 件で延長 214,140m (延長不明なものを除く) となっている¹³。

9) 公害防止事業団法 (1965 年) と同事業団による緑地整備事業

当時社会問題となっていた公害問題に対処するため、1965 年公害防止事業団法が成立し、特殊法人公害防止事業団が設立された。同事業団は、大気汚染、水質汚濁、騒音・振動等の産業公害を防止するために、町工場の集団移転、緑地の整備、公害防止施設に対する貸付け等をその業務としており、当該業務の中で長期低利の財政投融资資金を利用して緩衝緑地を整備し地方公共団体に譲渡する緩衝緑地整備事業 (共同福利施設建設譲渡事業) が行われてきた。

そして、その後の時代に応じた公害問題の変化に伴い、1987 年に大気汚染対策緑地が建設譲渡事業の対象に加えられた。また、地球環境問題の進展や途上国等の環境対策支援等のため、1992 年に公害防止事業団法が改正され、公害防止事業団が環境事業団へと改名されるとともに、地球環境保全対策 (地球環境基金による NGO 支援など)、廃棄物対策 (施設整備、技術開発支援など) などの業務が追加された。さらに、同改正の中で、産業廃棄物処理施設一体緑地が建設譲渡事業に追加された。さらにまた、1999 年の環境事業団法改正で、地球温暖化対策緑地も建設譲渡事業の対象とされ、この時点で 4 種類の緑地が緑地整備事業 (建設譲渡事業) のメニューとなった。

その後、2001 年の特殊法人整理合理化計画により、旧公害健康被害補償予防協会及び旧環境事業団について事業・組織の見直しが行われ、その多くの業務を受け継ぐ組織として独立行政法人環境再生保全機構が 2004 年に創設されたが、緑地整備事業 (建設譲渡事業) は、既に事業着手されていた緑地の完成をもって終了することとされた。そして、2011 年 3 月末の静岡 (富士) 地区大気汚染対策緑地の完成により、同事業は 4 種類全て終了した。

公害防止事業団及びその後継である法人が整備した緑地は、4 種類合計で、全国 42 地区で 1225.9ha となっている¹⁴。

10) 古都保存法 (1966 年)

昭和 30 年代にはじまった激しい都市化の動きは、京都、奈良、鎌倉等の古都の緑地にも及び、これに呼応して 1960 年代頃からこれらの都市で保存運動も起こってきた。そのような中、風致地区に指定されていた鎌倉八幡宮裏山に宅地造成が計画されるが、損失補償制度を持たない風致地区制度ではこれを中止させることができなかった。この鎌倉の保存運動に加え、京都市の双が岡の開発問題等がマスコミなどにも取り上げられその保護が大きな世論となり、また京都市・奈良市・鎌倉市も立法化を要請したこと等から、超党派の議員立法により、我が国の歴史的景観を形成する古都の枢要な歴史的地域の風土を現状凍結的に保全するため、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法 (以下「古都保存法」という。) が、1966 年に制定された。

この法律の内容は、以下の通り。まず、内閣総理大臣 (後に国土交通大臣に改正) が歴史的風土保存区域を定めるとともに、その区域における行為規制等の保護や施設整備、歴史的風土特別保存地区の指定基準等を定める歴史的風土保存計画を定めることとされている。次に、歴史的風土保存区域内の枢要な地区については、歴史的風土特別保存地区を都市計画に定めることとされている。そして、これらの地区内の行為規制については、まず、歴史的風土保存区域においては、通常管理行為等を除く建築物の建築、木竹の伐採等の

行為について府県知事に対して届出を要することとするとともに、歴史的風土の保存のため必要があると認めるときには知事が助言又は勧告を行うことができることとされている。一方、歴史的風土特別保存においては、通常管理行為等を除く建築物の建築、木竹の伐採等の行為については知事の許可にかからしめられており、政令で定める基準に適合しない行為については許可をしてはならないこととされている。そして、当該許可を得ることができないため損失を受けた者に対しては通常生ずべき損害を補償することとされているとともに、当該許可が得られない場合にあっては所有者からの申し出により府県が土地を買い取るものとされている。これらの規定により、歴史的風土特別保存地区は、「現状凍結的」に保存されるのである。また、当該土地の買入れ及び歴史的風土保存計画に基づき自治体が行う施設の整備等について、国が補助することとされている。なお、我が国往時の歴史・文化の中心である古都を国として積極的に保存しようという意図から、これらの国庫補助率は「異例の高率 [越澤, 2009]」となっている。

従来の風致地区その他の都市計画上の制度による規制は、相隣関係の延長として財産権の制限について日本国憲法第17条第2項の公共の福祉のための受忍限度内の制限として行われてきたものであるが、本法に基づく歴史的風土特別保存地区制度は、現状凍結的規制として都市計画上初めて受忍限度を超える制限を課すものであり、日本国憲法第17条第3項に基づく正当な補償として、通損補償の規定が定められているのである。そして、その受忍限度の限界を判然と定めることが必要との当時の要請を受け、政令で、通損補償の対象となる不許可の範囲を具体的な数値で技術的に定めているのである。

この制度は、その後の近郊緑地特別保全地区制度、緑地保全地区制度等の地域制緑地制度のモデルとなった制度として極めて意義深いものであった。また、本法が保全すべき対象として「歴史的意義を有する建造物、遺跡等」と「周辺の自然的環境」を一体としてとらえるという点で、後の景観や伝統・歴史とまちなみ等の一体保全といった制度の原点として意義深いものであった。一方で、古都保存法はその目的からして「我が国往時の歴史・文化の中心」である「古都」の保存であるという地域的限界を持っている法律であった。

2009年度末現在の指定実績は、歴史的風土保存区域は、全国9都市において6区域32地区が指定されており、その総面積は20,083haとなっている。一方、歴史的風土特別保存地区（明日香地区を除く）は、全国8都市において60地区が指定されており、その総面積は6,428.4haとなっている¹⁵。

1.1) 首都圏近郊緑地保全法(1966年)・近畿圏の保全区域の整備に関する法律(1967年)

高度経済成長を背景に、1960年代頃には大都市圏への人口集中とそれによる市街地の無秩序な拡大が大きな問題となった。昭和初期頃から構想されていたグリーンベルト構想は、実効的な具体的実現手段を持たなかったうえ、この時期の人口集中によりもはや完全に断念せざるを得なくなり、代わって、既成市街地の周辺を近郊整備地帯として計画的な市街化を計りつつ必要な緑も保全しようという首都圏整備法が1958年に制定された。そして、近郊整備地帯の中でも緑地を積極的に保全する制度として、1966年に首都圏近郊緑地保全法が成立した。

この法律では、首都圏整備委員会（後に内閣総理大臣に、さらにその後に国土交通大臣に改正）が近郊整備地帯内の緑地について近郊緑地保全区域として指定するとともに、そ

の区域における行為規制等の緑地の保全や施設整備、近郊緑地特別保全地区の指定基準等を定める近郊緑地保全計画を定めることとされている。そして、近郊緑地保全区域内における特に重要な緑地について、都市計画に近郊緑地特別保全地区を指定することができることとされている。これらの地区内の行為規制については、まず、近郊緑地保全区域においては、通常管理行為等を除く建築物の建築、木竹の伐採等の行為について府県知事に対して届出を要することとするとともに、近郊緑地の保全のため必要があると認めるときには知事が助言又は勧告を行うことができることとされている。一方、近郊緑地特別保全地区においては、通常管理行為等を除く建築物の建築、木竹の伐採等の行為については知事の許可にかからしめられており、緑地の保全上支障があるときは許可をしてはならないこととされている。そして、当該許可を得ることができないため損失を受けた者に対しては通常生ずべき損害を補償することとされているとともに、当該許可が得られない場合にあっては所有者からの申し出により府県が土地を買い取るものとされている。なお、1973年の都市緑地保全法制定以後は、近郊緑地特別保全地区については、同法の緑地保全地区（現在は特別緑地保全地区と改名）として運用されている。

このように、首都圏近郊緑地保全法は、届出・勧告制による周辺部のゆるやかな保全と通損補償のある許可制による枢要部の現状凍結的保全を組み合わせた二重の緑地保全の仕組みであり、これは古都保存法の仕組みと同様となっている。ただし、近郊緑地特別保全地区の許可の基準は政令で定められてはいないが、通達により類似の具体的数値基準が定められている。

また、近畿圏においても、同様の背景から首都圏近郊緑地保全法の姉妹法である近畿圏の保全区域の整備に関する法律が1967年に制定された。同法も、首都圏近郊緑地保全法と同様に届出・勧告制による周辺部のゆるやかな保全と通損補償のある許可制による枢要部の現状凍結的保全を組み合わせた二重の緑地保全の仕組みを有している。両法律の差は、まず、首都圏整備法はその上位法である首都圏整備法に基づく「計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全」する地域である近郊整備地帯内の緑地について近郊緑地保全区域に指定することとされているが、近畿圏の保全区域の整備に関する法律では、その上位法である近畿圏整備法が「計画的に市街地として整備する必要がある区域」である近郊整備区域と「文化財を保存し、緑地を保全し、又は観光資源を保全し、若しくは開発する必要がある区域」である保全区域を別に規定し、近畿圏の保全区域の整備に関する法律で保全区域を指定するとともに、当該保全区域内の緑地について近郊緑地保全区域を指定することとされていることである。また、近畿圏の保全区域の整備に関する法律では、近郊緑地の上位概念である保全区域に関する保全区域計画を府県知事が定めることとされている一方、首都圏のような近郊緑地保全計画の制度がないことも違いである。

2009年度末現在の指定実績は、まず首都圏では、近郊緑地保全区域が19地区15,861.0ha、近郊緑地特別保全地区が10地区818.7haとなっており、都市緑地法に基づく全国の特別緑地保全地区の指定状況（14）参照）に比べれば少ないとは言えないものの、グリーンベルト構想にかんがみると極めて小さな指定実績となっている。一方近畿圏では、保全区域が6地区81,468.7ha、近郊緑地特別保全地区が17地区2,697.7haであり、首都圏に比較すると相当の指定実績となっている。

これら2つの法律は、都市の「緑地の保全」をその目的に正面から据える初の法律であ

凡 例

- 既成市街地
- 近郊整備地帯
- 都市開発区域
- 近郊緑地保全区域

31

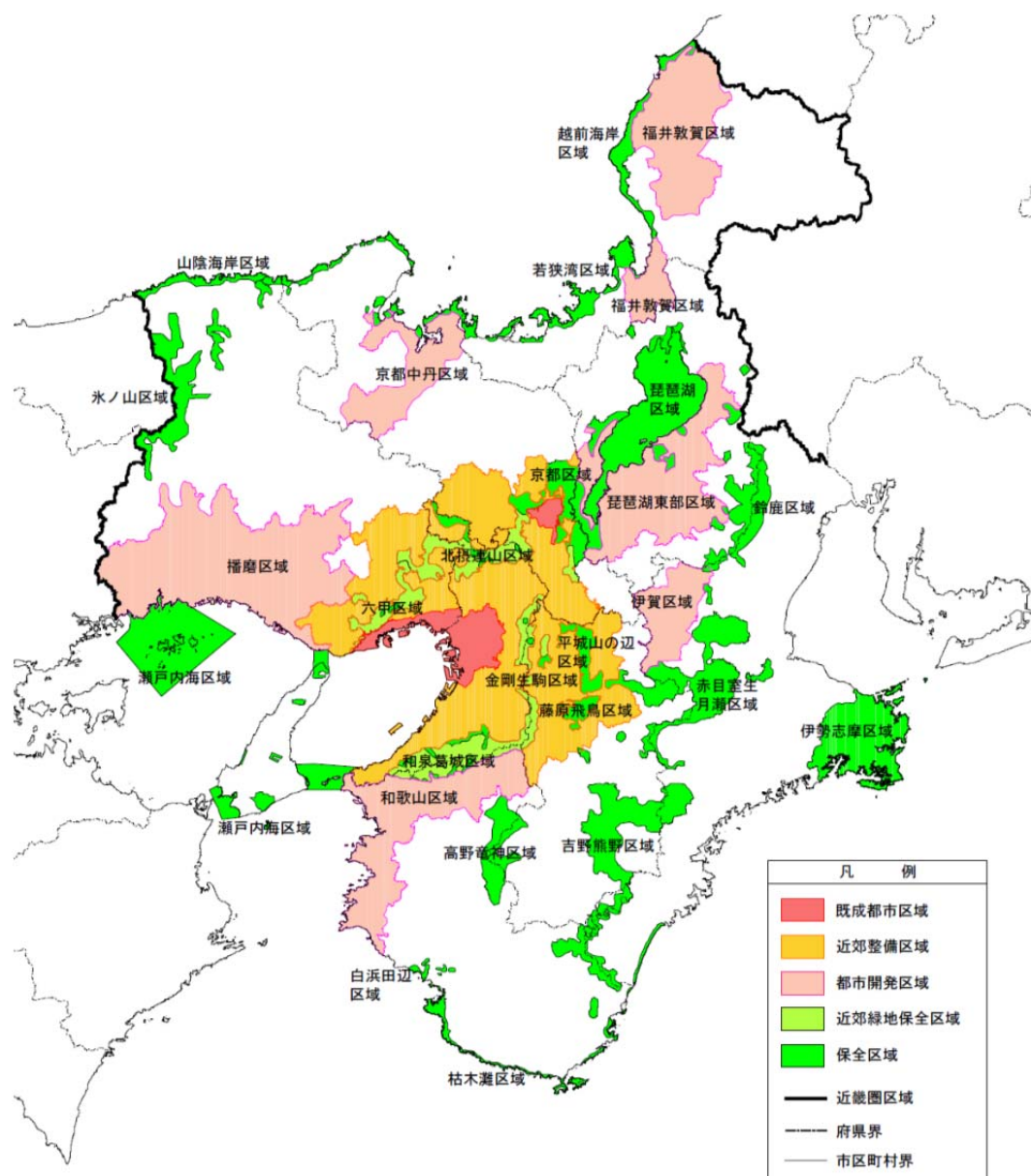


図 2-2 近畿圏の政策区域図¹⁷

1 2) (新) 都市計画法の制定 (1968 年) と風致地区制度の改正 (1969 年)

高度成長に伴う急激な都市化と急増する宅地需要への対応のため、1968 年、(旧) 都市計画法が全面改訂され、(新) 都市計画法が制定された。(新) 都市計画制度の根幹は、線引き制度と開発許可制度の確立であるが、公園緑地行政にとっても意義のある改正点が見られる。まず、線引き制度による市街化調整区域の仕組みは、積極的ではないにしろ都市周辺部の緑地の保全に貢献することとなった。なお、これにより、1946 年の戦災特別都市計画法により導入された緑地地域は、その役割を終えたとして廃止された。すなわち、市街化調整区域の制度は思想としては緑地地域を受け継ぐものである。しかし一方で、原案段階では予定されていた保全区域の導入が見送られて市街化区域と市街化調整区域の 2 区分になったことからわかるように、市街化調整区域が都市環境の保全にもたらした

効果は、限定的とならざるを得なかった。また、都市計画に整備・開発・保全の方針を定めなければならないこととされたことも、緑地を含む「保全」の大方針を都市計画全体の中で明確に位置づける必要性が示されたという点で意義のあるものであった。営造物としての公園緑地に関しては、都市計画施設として位置づけられる点で（旧）都市計画法と仕組みは変わらないが、都市計画決定主体は、基本的に大臣から自治体の長に変更された。また、都市計画基準において、住居専用地域においては学校とともに公園を少なくとも定めるべきとされたことも、公園の重要性を明示するものとして注目に値するものとされている [日本公園緑地協会, 2004]。

また、風致地区制度についても、（旧）都市計画法下では国が定める「風致地区規則」による規制が行われてきたが、これに代えて政令に基づき条例で行為規制が行われることとなり、1969年に風致地区内における建築等の規制の基準を定める政令が制定された。なお、同政令・1970年に制定された標準条例及びこれらに基づき制定された条例により、古都保存法の施行令に定められた歴史的風土特別保存地区内の行為の許可基準を範とした具体的数値基準を持つ許可基準が定められることになった。

風致地区制度は、その後指定や行為規制の主体、政令の名称等について若干の改正があったが、現在の制度の概要は以下の通り。風致地区は、都市の風致を維持するために都市計画に定められる地域地区である。10ha以上のものは都道府県・指定都市が、10ha未満のものは市町村が決定することとされている。風致地区内においては、建築物の建築その他工作物の建設、建築物等の色彩の変更、宅地の造成、木竹の伐採等について、通常の実行行為、軽易な行為その他の条例で定める行為を除き、原則として許可を要することとされている。許可権者は、10ha以上の風致地区については都道府県知事又は指定都市・中核市の長、10ha未満の風致地区については市町村長となっている。そして、許可基準として、政令で、建築物については高さ、建ぺい率、壁面後退等、宅地の造成については木竹が保全され又は適切な植栽が行われる土地の面積の宅地の造成等に係る土地の面積に対する割合等について、具体的に許可基準が定められている。また、このほか、都市の風致を維持するため必要な基準を条例で定めることができることとされている。

2009年度末現在の風致地区の指定実績は、全国224都市で760地区、169,594.8haと、非常に大きな数値となっている¹⁸。

風致地区制度は、前述のように非常に歴史の古い我が国初の民有緑地を保全するための規制制度といえる制度であり、上記実績の面からも我が国の都市の緑の保全に大きく貢献している。しかしながら一方で、風致地区制度は都市の「風致の維持」のための制度であって緑地の保全を直接の目的とするわけではなく、その目的からも損失補償制度を持たない公共の福祉のための受忍限度内の制限であることから、10)で前述の鎌倉や京都の例のように、重要な緑地を保全するには必ずしも十分な制度ではないと評価されよう。

1.3) 都市公園等整備緊急措置法 (1972年)

1970年代には、高度経済成長の影の部分が大きくクローズアップされ、生活環境の改善のため都市公園の整備が喫緊の課題と認識されるようになってきた。日本は、1960年代には、経済規模で米ソに次ぐ世界第3位の経済大国に躍進したが、環境問題や生活基盤整備の立ち遅れが課題となっていた。このため、1970年代は、国土政策の目標が産業基盤の整備から生活基盤の整備へ、質的な転換が図られた時代となった [日本公園緑地協会, 2004]。

代表的な生活基盤インフラの一つである都市公園の整備に対する公共投資の比重は、当時までは大きくなく、1967年～1974年の経済社会発展整備計画においても社会資本投資総額の0.75%となっていた [川名, 2000]。これは、当時道路・河川等他の公共施設と異なり都市公園の整備計画が政府計画として決定されていなかったことに起因すると認識されていた。このため、1971年の都市計画中央審議会の答申を受け、1972年に都市公園等整備緊急措置法が制定された。そして、これを受けて政府は1972年度を初年度とする都市公園等整備五箇年計画（第1次）を制定した。

その内容は、都市計画中央審議会答申等の都市公園整備の長期構想に基づき、まず、計画期間内の一人当たり都市公園面積の目標とその公園種別ごとの目標を定めるとともに、種別ごとの必要都市公園等面積を定め、併せて種別ごとの都市公園等に対する計画期間中の総投資額を定めるものであった。また、この目標の達成のためには、自治体の財政負担が格段に増加することから、地方負担の軽減のため、公園施設に対する国庫補助率の引き上げ、児童公園の用地費に対する国庫補助の導入、国有地や河川敷の公園への活用や土地区画整理事業等の開発事業の活用、地方負担分に対する財投資金・公営企業債・地方債・交付税等の充当のための財源確保、公・民共同出資による大規模公園の整備手法の導入等が行われた。

都市公園等整備五箇年計画（第6次は七箇年計画）は、その後概ね5年おきに第6次まで策定された（第6次計画の最終年度は2002年度）。その内容は、それぞれの時代の要請に応じ目的や整備の重点が変更されたり、新たな公園種別や公園整備の指標が追加されたり、財政上の措置が改善されたりする等の工夫が行われたが、一人当たり都市公園面積の目標（それ以外の目標も併せて掲げる計画もある）及び公園種別ごとの整備目標量並びにそのため必要な事業費を定めるスタイルは不変であった。

この都市公園等整備五箇年計画により、都市公園面積及び一人当たり都市公園面積はそれ以前と比べ飛躍的に増加した(図 2-3 参照)。都市公園等整備五箇年計画制度の確立は、都市公園法の制定等と比肩できる公園緑地行政の大きな成果であり、また爾後における都市公園事業整備の先駆となった大きな成果と評価されている [川名, 2000]。

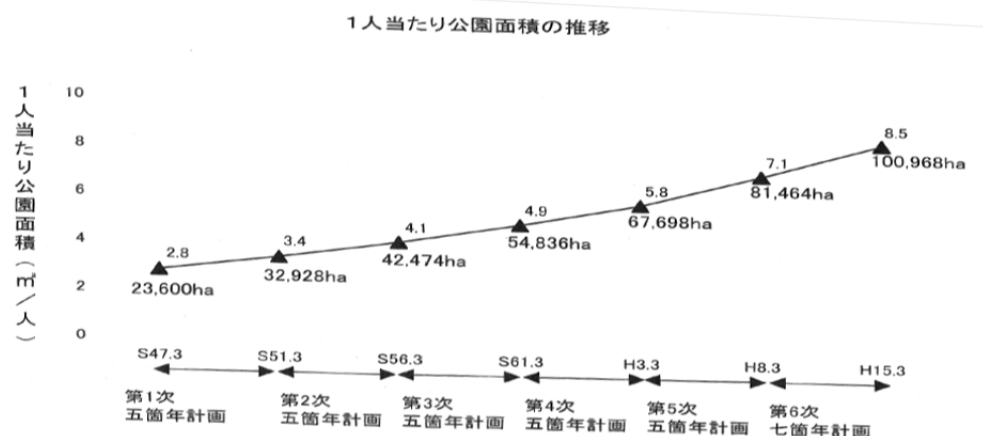


図 2-3 一人当たり公園面積の推移¹⁹

表 2-2 都市公園等整備五箇年（七箇年）計画の推移²⁰

都市公園等整備五（七）箇年計画の推移

年度	整備量 (ha) 1人当たり面積 (m ² /人)	区 分	計画額 (億円)	実績額 (億円)	達成率 (%)	課 題
第 47 1 次 50	(8,698) 16,500 (3.4) 2.8 → 4.2	一般公共事業費 地方単独事業費 計 調 整 費 合 計	3,200 4,800 8,000 1,000 9,000	2,298 3,430 5,728	71.8 71.5 71.6	1. 市街地の生活環境の改善のための基幹公園の整備 2. 公害、災害対策としての緩衝緑地の整備 3. 環境保全、青少年教育等に資する特殊公園の整備 4. 広域公園、レクリエーション都市の整備
第 51 2 次 55	(10,176) 14,400 (4.1) 3.4 → 4.5	一般公共事業費 地方単独事業費 計 調 整 費 合 計	7,346 8,054 15,400 1,100 16,500	7,667 8,303 15,970	104.4 103.1 103.7	1. 新しい社会への対応—生活環境の改善 2. 都市防災、公害防止への対応—安全性の確保 3. レクリエーション需要への対応—屋外レクリエーション対策 4. 総合的かつ整合性のある施策の展開
第 56 3 次 60	(12,362) 12,011 (4.9) 4.1 → 5.0	一般公共事業費 地方単独事業費 計 調 整 費 合 計	14,000 12,900 26,900 1,900 28,800	10,478 10,138 20,616	74.8 78.6 76.6	1. 都市防災への対応 2. 防災需要への対応 3. 住宅、宅地の整備に伴う良好な居住環境への対応 4. 都市再開発への対応 5. 文化の振興への対応 6. 国営公園整備への対応
第 61 4 次 62	(12,862) 9,220 (5.6) 4.9 → 5.7	一般公共事業費 地方単独事業費 計 調 整 費 合 計	13,000 12,400 25,400 5,700 31,100	14,788 13,751 28,539	113.8 110.9 112.4	1. 防災公園の緊急整備 2. 国民の健康の維持増進に資する公園の整備 3. 広域的なレクリエーション需要に対応した国営公園の整備 4. 国民の多様なニーズに対応した公園の整備
第 63 5 次 7	(13,766) 14,210 (7.1) 5.8 → 7.0	一般公共事業費 地方単独事業費 計 調 整 費 合 計	22,300 19,500 41,800 8,200 50,000	22,903 19,959 42,862	102.7 102.4 102.5	1. 国民の安全の確保 2. 活力ある長寿社会および国民の心身の健康の維持増進 3. 都市住民の自然とのふれあい、都市のうるおいの創出 4. 広域的レクリエーション需要への対応 5. 大都市、地方の状況および多様なニーズへの対応
第 68 6 次 14	(19,469) 32,600 (8.5) 7.1 → 9.5	一般公共事業費 地方単独事業費 計 調 整 費 合 計	27,800 27,500 55,300 16,700 72,000	33,549 32,744 66,293	120.7 119.1 119.9	1. 安全で安心できる都市づくりへの対応 2. 長寿・福祉社会への対応 3. 都市環境の保全・改善や自然との共生への対応 4. 広域的なレクリエーション活動や個性と活力ある都市、農村づくりへの対応

注：1. () 書きは、実績

2. 第1次五箇年計画は4箇年間の実績である。

3. 第6次五箇年計画は、七箇年計画に変更された。

1 4) 都市緑地保全法の制定 (1973 年)

前述のように、1970 年代に高度経済成長の影の部分が大きくクローズアップされる中、

都市化の進展に伴い市街地が急激に拡大し、都市における樹林地、草地、水辺地等が急速に減少することとなり、自然環境や生活環境の破壊についても注目が集まってきた。そして、このような都市における緑地の減少は、三大都市圏や古都に留まらず全国的に波及していったことから、全国の都市における緑地保全の措置をとるため、1973年に都市緑地保全法が新たに制定された。

緑地の保全のための法制度としてそれ以前に存在していた古都保存法、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は、いずれも適用範囲が地域的に限定されており、一方風致地区制度は財産権について受忍の限度内の制限を課すものであり現状凍結的な保全には十分ではないことから、いわば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の近郊緑地特別保全地区制度の全国化として、都市緑地保全法において緑地保全地区制度が創設された。具体的には、まず都市における自然的環境を保全することを目的に、無秩序な市街化の防止等一定の機能・価値を持つ緑地について都市計画上の地域地区として緑地保全地区を自治体が定めることができることとされている。そして、通常の管理行為を除く建築物の建築、木竹の伐採等の行為については知事の許可にかからしめられており、緑地の保全上支障があると認めるときは許可をすることはできないこととされている。そして、当該許可を得ることができないため損失を受けた者に対しては通常生ずべき損害を補償することとされているとともに、当該許可が得られない場合は所有者からの申し出により都道府県が土地を買い取るものとされている。また、許可を受けずに建築物の建築を行った者等に対し、知事が原状回復命令を行うことができることとされているとともに、当該命令違反や無許可での建築物の建築等について罰則が規定されている。

なお、制度創設後、緑地保全地区については、景観緑三法による都市緑地保全法の一部改正（2004）で特別緑地保全地区と改名されるとともに、都市計画決定権の移譲（順次移譲。最終改正は2012年であり、現在は2以上の市町村に跨らない場合又は10ha未満の場合は市町村、それ以外は都道府県）、指定要件の改正（1994年の都市緑地保全法の一部改正）、緑地管理機構制度の創設（1995年の都市緑地保全法の一部改正）、管理協定制度の追加（1994年の都市緑地保全法の一部改正）、行為許可・原状回復命令・損失補償・土地の買い入れの主体の拡大（順次拡大。最終改正は2012年であり、現在は市の区域は市・市長、その他の区域は都道府県・知事）等の改正が行われている。2009年度末現在の特別緑地保全地区の指定実績は、全国72都市で398地区、2,292.5haとなっている²¹。

一方、緑地の減少による都市環境の悪化への対応のためには、公的機関による取り組みだけでは不十分であるとの認識の下、住民自身による努力により植栽等による市街地の緑化を推進する制度として、1973年制定の都市緑地保全法により緑化協定制度も創設されている。緑化協定制とは、都市計画区域内の相当規模の一団の土地等の所有者等が、その全員の合意により、植栽する樹木等の種類、場所、垣・さくの構造、植栽する樹木の管理、有効期間、違反した場合の措置等を定めた契約（協定）を締結し、市町村長の認可を受けることができることとする制度である。そして、認可後に区域内の土地の所有者等となった者に対しても、その効力が及ぶこととされている。また、分譲事業者等が緑化協定付き住宅地として販売するため、分譲前の相当規模の造成宅地等についても、分譲事業者等が単独で緑化協定を定めることができる特則が設けられている（一人協定制度）。

制度創設後、緑化協定については、1995年に緑地の保全に関する事項も協定の内容とす

ることができることとされたことに伴い名称が「緑地協定」と改名されるとともに、2006年に協定締結可能区域を準都市計画区域に拡大する等の改正が行われている。

2009年度末現在の緑地協定の締結実績は、通常の緑地協定が582件2,814.02ha、一人協定が1,301件3,197.13haとなっており、合計で1,883件6,011.15haとなっている²²。

本法は、全国の都市における民有緑地の保全と緑化について規定する初の法律であり、貴重な緑地を現状凍結的に保全する点でも、また、緑地の保全のみではなく緑化の推進をも目的とするという点でも、極めて意義深い法律である。しかしながら一方で、現状凍結的な保全のみであったことから一定の評価はできるものの指定状況は十分ではなく、また緑化推進については住民の任意による制度のみであり、さらに都市の緑という観点からは他の施策との連携が十分ではないという課題もあった。そして、これらの課題が時代とともに徐々に認識されていくこととなる。

15) 工場立地法の制定(1973年)

昭和40年代後半、国土の均衡ある発展を図るため工業再配置対策等の施策が講じられる中、四日市判決などにより企業の公害責任が問われ、工場立地に対する反対運動が各地で行われた。このため、工場の「今後の立地に際しては、公害・災害等の防止に万全を期することはもちろんのこと、進んで工場緑化等を行い、積極的に地域環境づくりに貢献することを基本として進めることが不可欠」と認識されるようになり、「工場の立地段階から、企業自ら周辺の生活環境との調和を保ち得る基盤を整備し、社会的責任としての注意義務を全うするよう誘導、規制していく」²³ため、1973年に工場立地の調査等に関する法律(1959年制定)の改正により工場立地法が制定された。

その内容は、具体的には、工場の生産施設、緑地等の面積の敷地面積に占める割合並びに緑地等及び特定の施設の配置に関する準則を公表するとともに、一定の規模以上の工場の新設をしようとする者に届出義務を課すものである。そして、当該届出の内容が準則に適合せず、周辺の生活環境の保持の観点から問題があると認めるときは、都道府県知事が勧告、命令を行うことができることとされている。

本制度は工場立地の適正化を目的とするものであり、都市の緑の保全や創出を直接の目的とする制度ではないが、緑を積極的に創出する能動的な義務を実質的に課する最初の法制度であり、後の(特に1970年代までの)自治体の条例に基づく建築物緑化制度や緑化地域制度にも大きな影響を与えている。

16) 生産緑地法の制定(1974年)

1939年に策定された東京緑地計画の大環状緑地帯構想においては、その半分以上は田畑、林地等のいわゆる生産緑地であった[日本公園緑地協会, 2004]。一方、高度成長等に伴う都市化の進展に伴い、樹林地のみではなく農地等も急速に減少し、その結果都市地域における生活環境が悪化する傾向にあった。このような事態に対処するため、政府は前述の都市公園等整備緊急措置法に代表される都市公園等の公共空地の整備を促進してきたが、都市化の進展があまりにも急速であったため、公共空地の整備のみでは生活環境の悪化を食い止めることが困難であり、このため民有緑地の保全・活用することが必要となった。一方で、市街化区域を今後計画的かつ段階的に整備していくため、将来必要となる公共施設等の用に供する土地をあらかじめ確保しておくことも重要な課題となっていた。

このため、市街化区域内において適正に管理されている農地等のうち、良好な生活環境

の確保に相当の効用を持ち、かつ公共施設等の予定地として適しているものを保全・活用するため、生産緑地地区制度の創設を柱とする生産緑地法が1974年に創設された。この制度はすなわち、環境機能及び多目的保留地機能を持つ市街化区域内農地を都市計画として位置づけ、保全しようとする制度である。

制定時の生産緑地法及び生産緑地関連税制の具体的内容は、以下の通り。まず、市街化区域内の概ね1ha以上の農地等であって、良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ公共施設等の敷地として適しており、農林漁業の継続が可能な条件を備えていると認められるものについて、市町村が土地所有者等関係権利者の全員の同意を得て、都市計画に第一種生産緑地地区を定めることができることとされている。また、市街化区域内における土地区画整理事業等が完了した区域内にある概ね0.2ha以上農地等であって、第一種生産緑地と同様に良好な生活環境の確保に効用・公共施設等の敷地として適当・農林漁業の継続が可能という要件に該当するものについて、当該土地区画整理事業等の施行面積の概ね30%を超えない範囲内において、都市計画に第二種生産緑地地区を定めることができることとされている。なお、第二種生産緑地地区に関する都市計画は、原則として10年で失効することとされている²⁴。そして、生産緑地地区内においては、建築物の建築、土地の形質の変更等の行為は、原則として市町村長の許可を受けなければならないと、市町村長は農林漁業に必要な施設の設置等の行為以外は許可しないこととし、違反した者に対しては、原状回復等を命ずることができることとされている。また、生産緑地の使用者等は、生産緑地を農地等として管理しなければならないこととされている。さらに、生産緑地地区の指定後第一種生産緑地地区については10年、第二種生産緑地地区については5年を経過した場合又は農林漁業の主たる従事者が死亡した場合等には、所有者が市町村長に対し買取り申出を行うことができることとされている。そして、当該申出があった場合は、市町村長等は、特別の事情がない限り、適正価額で買い取るものとし、買い取らないときは、当該生産緑地についての行為の制限等が適用されなくなるものとされている。最後に、生産緑地地区内の農地について、固定資産税等の宅地並み課税が適用除外とされている。なお、生産緑地地区内の土地が市町村長等により買い取られた際の特別控除等の税制上の特例措置も、併せて講じられている。

1977年度末現在の生産緑地地区の指定実績は、全国で454.4ha（第1種314.8ha、第2種139.6ha）であり、その約8割は東京都内での指定であった【發地, 2008】。また、後述の生産緑地法の改正直前の1992年度末現在でも指定実績は全国で701.2haであり、非常に低調であった。その理由は、指定要件が厳しかったうえ第2種生産緑地は最長でも20年で指定解除になってしまうことや買い取り制度により財産処分が制限されてしまうため農地所有者に理解が得られなかった一方、独自の条例による宅地並み課税還元措置等が多くの自治体で展開されていたことから多くの農家がそちらを選択したこととされている【發地, 2008】。また、都市計画的な視点からも、営農者の個人的利益の保護の側面が強く指定にあたって同意が必要なことから、計画的な指定が難しく【西村, 都市保全計画, 2004】、都市計画としての計画性・合理性の確保が困難であるという課題が指摘されていた。

1.7) 都市公園法の改正 (1976年)

都市公園法は、制定以来地方公共団体を公園の設置管理者として規定してきたが、国民のレクリエーション需要の大規模化への対応や国家的記念行事としての公園整備のため、

淀川河川公園、国営武蔵丘陵森林公園等を建設省が整備・管理するようになっていた。このため、このような国設置の大規模公園の設置・管理の根拠や国と地方との負担等について定める法律が要請されていた。また、河川、道路、下水道処理施設等において環境対策の一環として進められていた緑化推進と都市公園の整備を一体的に進め、かつ管理する仕組みが求められていた。

このため、1976年に都市公園法が改正された。その主な内容は、以下の2点である。まず、第一に、国が都市公園の設置・管理を行う国営公園の制度が創設されるとともに、国営公園の種別として、一の都道府県の区域を超える広域の見地から設置される都市公園（通称イ号公園）と、国家的な記念事業として又は我が国固有の優れた文化的資産の保存・活用を図るため閣議の決定を経て設置される都市公園（通称ロ号公園）が定められた。また、イ号公園に関しては、政令で、誘致距離が200kmを超えないこと²⁵、規模が概ね300haであること等の技術基準が併せて定められた。これにより、イ号公園が地方ブロックごとに計画的に整備されることとなった。さらに、ロ号公園については設置管理費用は全額国の負担となるが、イ号公園については一部関係地方公共団体の負担としており²⁶、このため、国営公園の公園予定地の決定に際し予め建設大臣（後に国土交通大臣に改正）が都道府県知事に協議をしなければならないこととされた。また、国営公園における禁止行為や許可の必要な行為等、地方公共団体の設置に係る都市公園については条例で定めることとされている都市公園の管理に係る基本的事項も法定されている。なお、本改正に伴う都市公園法施行令の改正において、国営公園の利用者から入園料、使用料を徴収する規定も盛り込まれた。

第二に、兼用工作物の制度が設けられ、都市公園と河川、道路、下水道その他の施設とが相互に効用を兼ねる場合、両施設の管理者の協議により別に管理の方法を定めることができることとされた。これにより、例えば下水処理場や道路の上部に整備された都市公園（都市公園の地下に整備された下水処理場や道路）等について、合理的な管理方法を定めることができるようになったのである。このほか、地方公共団体の設置に係る都市公園の設置の手續等も新たに法定されている。

なお、都市公園法の改正と併せ、都市公園等整備緊急措置法の改正及び都市公園法施行令の改正が行われており、同施行令の改正の中で、都市公園の種別を体系化・詳細化しその種別ごとに設置基準を体系的に定める改正が行われた。

2009年度末現在の国営公園の整備状況は、全国で17箇所2961haとなっている²⁷。

18) 緑のマスタープラン策定要綱の発出（1977年）

1968年の（新）都市計画法の制定による線引き制度の導入と風致地区制度の改正、これと前後して新たに導入された緑地保全地区制度、歴史的風土特別保存地区制度、生産緑地地区制度、そして都市公園の計画的整備を進める都市公園等整備五箇年計画制度と、都市の緑の保全と創出に関する制度が数多く創設される中、都市の緑地の保全と緑化を計画的に進めるため、これらの制度や自治体が導入する各種の規制・誘導・整備等の制度を総合的・横断的に俯瞰し推進するための基本計画制度が必要とされていた。また、（新）都市計画法では、都市計画区域について整備、開発、保全のための方針を定めることとされていたことから、当該方針の重要な要素の一つである都市の緑地の保全・緑化についての長期的な基本方針の確立が求められていた。このため、1977年、緑のマスタープラン策定要綱

が建設省都市局長から都道府県知事あてに発出された。

当該要綱で緑のマスタープランに定めることとされた内容は、①緑地の保全・整備に関する計画の基本方針、②将来の市街化区域の規模・人口フレーム等の計画フレーム、③都市の実情に応じた緑地の確保目標量（緑被率 30%）、一人当たり都市公園等面積の標準（20 m²）、③環境保全、レクリエーション、防災等の観点から評価した将来の緑地の配置計画、④公園等の都市施設や地域制緑地等具体的な実現のための施策の方針となっている。

本要綱は法律ではないが、法制度による各種制度を総合的・計画的に進めるための計画であり、都市計画における整備、開発、保全の方針と連携を図ったこと、確保すべき緑地の目標量、緑地の配置計画等の都市の緑の将来像とその実現手段を定める総合的・計画的な体系であったこと、広く都市のオープンスペース全般を計画の対象としたこと等の点で大きな意義があったとされる【日本公園緑地協会, 2004】。

緑のマスタープランは、最終的には全ての都市計画区域で策定された【日本公園緑地協会, 2004】。

上述の意義や策定状況を踏まえ、一方で後述の欠点を補うため、緑のマスタープランは 1994 年の都市緑地保全法の改正により法定化されることとなった（25）参照。）

19) 明日香法の制定 (1980 年)

奈良県高市郡明日香村は、律令時代の政治・文化の中心的な地域であり、歴史的・文化的資産と山林・田畑等周囲の環境が一体となって、貴重な歴史的風土が全村にわたって形成されていた。こうした明日香村の貴重な歴史的風土は、住民の日常的な生活の中で保存され育まれてきたものであることから、同村の歴史的風土を将来にわたって保存していくためには、住民生活や産業振興との調和が不可欠であった。このため、1966 年の古都保存法制定と同時に明日香村は対象地域に指定されたが、その後都市化が急速に進展し、同村にも無秩序な宅地開発等の都市化が及ぶ懸念が生じていた。このような状況の中、明日香村村民の保存運動の盛り上がり、飛鳥古京を守る議員連盟の活動、そしてこれらを受けたマスコミ世論の明日香村保存の声の高まり等を背景に、1971 年 12 月歴史的風土の保存と住民生活の向上を 2 本の柱とする「飛鳥地方における歴史的風土および文化財の保存等に関する方策について」が閣議決定された²⁸。そして、当該閣議決定を受けさまざまな施策が始まったが、住民生活の場を含む明日香村の全域が歴史的風土保存区域（一部は歴史的風土特別保存地区）に指定されたため、住民から生活向上ときめ細かな対策の要望が生じていった。さらに、周辺市町村の市街化区域において都市化が進行し、明日香村との間で生活環境上の格差が拡大したこともあり、特別立法の要望が高まった。一方で、1972 年に高松塚古墳の壁画が発見され、明日香村の歴史的風土の保存に対する国民の認識が更にますます高まった。このような背景から、歴史的風土審議会などの審議を経て、国家的見地から明日香村の全域にわたり地域住民の生活との調和を図りながら歴史的風土を保存するための措置を定めた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（以下「明日香法」という。）が 1980 年に制定された。

この明日香法は、古都保存法の特別法と位置付けられている。具体的には、まず目的として、飛鳥地方の歴史的文化的遺産がその周囲の環境と一体をなして明日香村の全域にわたって維持されていることにかんがみ、住民の理解と協力の下にこれを保存することを謳っており、地域住民の生活環境への配慮と歴史的風土の現状凍結的な保存とのバランスを

考慮した法律となっている。そして、内閣総理大臣（後に国土交通大臣に改正。以下この項において同じ。）が、奈良県等の意見を聴いて、第一種歴史的風土保存地区（以下「第一種保存地区」という。）と第二種歴史的風土保存地区（以下「第二種保存地区」という。）との区分の基準や行為の規制、土地利用や施設整備等に関する明日香村歴史的風土保存計画を定めることとされている。そして、当該明日香村歴史的風土保存計画に基づき、明日香村全域について区分して都市計画に第一種保存地区及び第二種保存地区を定めることとされている。なお、両地区とも古都保存法における歴史的風土特別保存地区とされており、建築物の建築、木竹の伐採等の行為についての許可や通損補償、土地の買い取り等の規定が適用される。また、第一種特別保存地区は現状の変更を厳に抑制し歴史的風土の維持保存を図るべき地域と、第二種保存地区は著しい現状の変更を抑制し歴史的風土の維持保存を図るべき地域とされている。また、内閣総理大臣は、奈良県等の意見を聴いて明日香村整備基本方針を定めるとともに、これを受けて奈良県知事は、明日香村の意見を聴いて明日香村整備計画を定め、内閣総理大臣の同意を得ることとされている。当該明日香村整備計画には、道路、河川、都市公園、住宅、農地等の施設の整備、文化財の保護及びその他地域振興に関する事項が定められることとなっており、当該明日香村整備計画に基づく事業について国庫補助率の特例が講じられている²⁹。また、国が地方債や財政上及び技術上の配慮をするものとされているほか、明日香村に設ける明日香村整備基金に対して国がその資金の一部を補助するものとされている。明日香村整備基金は、きめ細かな住民の生活環境整備を行うための基金であり、同基金に基づき、歴史的風土の保存を図るために行われる事業、歴史的風土と調和させるために行われる事業、農業振興施策などの事業を行うこととされている³⁰。

20) 特定地区公園制度の創設と都市公園等整備緊急措置法の改正（1981年）

第3次全国総合開発計画の地方定住構想の趣旨を受け、農山漁村地域における定住構想を推進するため、1980年、農山漁村にもスポーツ・レクリエーションに資する地区公園相当の公園を整備するため特定地区公園（通称「カントリーパーク」）制度が予算制度として創設され、地方公共団体の設置するカントリーパークに対する国庫補助が始まった。そして、翌1981年に都市公園等整備緊急措置法が改正され、カントリーパークが法律上位置づけられるとともに、都市公園等整備五箇年計画にも位置づけが行われた。

同法及び同法施行令において特定地区公園とは、都市公園以外の公園緑地であって、①人口五千人以上かつ中心市街地の人口1000人以上、②敷地面積4ha以上、③一定の施設が設けられている等の要件を満たすものとされた。

21) 住宅・都市整備公団法の制定（1981年）と特定公園施設制度の創設

1981年、日本住宅公団と宅地開発公団を合併する住宅・都市整備公団法が成立したが、同法の中で、住宅・都市整備公団が、国営公園内のプール・駐車場その他の有料施設や売店・レストラン等の設置・管理を行うことができることとされた。これは、特定公園施設と呼ばれた。この制度は、1976年の都市公園法の改正で国営公園が位置づけられその整備が進む中で、国民の高度なレクリエーションの要請に応えるため、国営公園においてより質の高い公園施設の整備を促進するための制度であった。

しかし、国営公園の新規整備が一段落し、また行政改革の一環として独立行政法人制度改革が必要とされる中、2003年に制定された都市再生機構法により特定公園施設の整備事

業は廃止され、2004年の都市再生機構発足以降、新規の特定公園施設の整備は行われなかったこととなった。

2.2) 市民農園整備促進法の制定(1990年)

1980年代のバブル経済に象徴される経済発展により、わが国は経済的には欧米に肩を並べる水準になったものの、それに比べて労働時間や住宅といった生活環境・豊かさの面がまだ不十分と認識されていた。これは、例えば1988年に竹下内閣のもとに作成された経済計画である「世界とともに生きる日本―経済運営5ヵ年計画―」の計画目標の一つに、「豊かさを実感できる国民生活の実現」が掲げられていたことに象徴される。このような背景のもと、菜園作りなど多様化する都市住民のレクリエーションニーズの充足、健康でゆとりある国民生活の実現、都市住民の農業への理解の醸成等を目的として、1990年、市民農園整備促進法が制定された。

なお、その前年の1989年には、特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律（以下「特定農地貸付法」という。）が成立し、地方公共団体又は農業協同組合が小面積の農地を短期間で営利を目的としない農作物の栽培について定型的な条件で貸し付ける場合（以下「特定農地貸付」）に限り、農地法の特例として農業委員会の承認を受けて市民農園の利用者に貸し付けることができることとなり、また当該特定農地貸付のために地方公共団体又は農業協同組合が農地所有者から所有権又は使用収益権を取得する際にも、農地法の許可が不要とされた。

市民農園整備促進法は、市民農園として、上記特定農地貸付法に基づく特定農地貸付方式による農地と、市民農園の利用者（都市住民等）に対する権利設定なしに相当数の者を対象として定型的な条件でレクリエーションその他の営利以外の目的で継続して行われる農作業の用に供される農地（農園利用方式）の二つの方式を想定している。そして、都道府県知事が市民農園の整備や運営等に関する市民農園整備促進計画を定めることができることとされており、市町村長は当該方針に基づき市街化区域以外で市民農園区域を定めることができることとされている。また、市町村長は、市民農園区域内にある土地の市民農園としての利用を確保するため交換分合を行うことができることとされている。一方、市民農園区域内又は市街化区域内において市民農園を開設しようとする者は、整備運営計画を定め市町村に開設が適当である旨の認定を申し出ることができることとされている。そして、認定された市民農園については、特定農地貸付法の農業委員会の承認があったものとみなされるとともに、農機具収納施設、休憩施設その他の市民農園施設の設置のための農地法の農地転用許可及び都市計画法上の開発許可についての特例が定められている。

なお、1994年に都市公園として設置する市民農園に対して国庫補助が行われることとなった。さらに、地方公共団体の設置する市民農園整備促進法に基づく市民農園に貸し付けられた土地であって、貸付期間20年以上等一定の要件を満たす土地について、相続税の評価が減じられる特定市民農園制度が、1994年に制度化されている。

また、2005年に特定農地貸付法が改正され、地方公共団体・農業協同組合以外の者であっても市町村等と協定を締結した者であれば、特定農地貸付方式により市民農園を開設できることとなった。これにより、農地所有者はもとより、農地を所有していない個人や企業、NPO法人等も市町村又は農地保有合理化法人から農地を借り受けることにより、市民農園の開設が可能となった。

2010 年度末の市民農園の設置状況は、全国 3,811 か所（うち 3,030 が都市的地域に所在）、1.306ha となっており、うち 48 か所が市民農園整備促進法に基づく市民農園となっている³¹。

この法律は、それまで必要性が唱えられつつもなかなか連携が進まなかった都市行政と農政が連携して取り組むこととなった点で意義があったといえよう。

23) 生産緑地法の改正 (1991 年)

昭和 60 年代には、大都市部を中心に地価高騰とそれに伴う持家取得の困難化や通勤事情の悪化、資産格差の拡大等が大きな社会問題となり、大都市における地価の安定と住宅・宅地の供給が喫緊の課題となった。このため注目されたのが市街化区域内農地であり、その宅地化が求められたが、一方で生活環境の保全等の観点から必要な農地の計画的保全もまた求められていた。このような中、1988 年に閣議決定された総合土地対策要綱において、東京等の大都市圏の市街化区域内農地について宅地化するものと保全するものの区分を明確化することとされた。この要綱や政府税制調査会の答申等を受け、三大都市圏の市街化区域農地のうち、宅地化すべきものについては、固定資産税の宅地並み課税が行われるとともに³²相続税の納税猶予・免除措置³³の適用除外とされる一方、保全すべき農地については、市街化調整区域への逆線引きと生産緑地法の改正による新生産緑地の指定により都市計画上の位置づけを与えて保全を図ることとされた。そして、生産緑地地区内の市街化区域内農地等については、原則として、引き続き固定資産税の農地並み課税と相続税の納税猶予・免除制度が適用³⁴されることとなったのである。

1991 年の生産緑地法の改正の具体的な内容は、以下のとおりである。まず、第一種と第二種の生産緑地の区別がなくなり、土地区画整理事業等が完了した区域内であるか否かを問わず指定規模要件が引き下げられて、500 m²以上となった。また、旧制度の第二種生産緑地地区に規定されていた失効の規定が無くなり、永続的なものとされた。さらに、買い取り申出までの期間が、指定後 30 年又は農林漁業の主たる従事者が死亡した場合等とされた。また、生産緑地地区の指定要件の例示に「農林漁業と調和した都市環境の保全」が加えられるとともに、国及び地方公共団体の責務として「都市における農地等の適正な保全を図ることにより良好な都市環境の形成に資するよう努めなければならない」旨が新たに定められた。すなわち、都市計画法体系の中にある生産緑地法において、正面から農地等がそのものとして都市環境の保全・形成に意義があることが規定されたのである。ただし、一方で、生活環境の確保に効用があるという環境機能と、公共施設敷地適地という多目的保留地機能の両方を持つ土地という都市政策上の視点からの指定要件に基本的な変更はない。また、市町村長から農業委員会に協力を求めることができる規定も追加された。このほか、生産緑地を農地等として管理すべき規定、行為規制の内容違反の際の原状回復命令等、買い取り申出があった場合に特別の事情がない限り市町村が当該生産緑地を時価で買い取るものとする規定や市町村が買い取らない場合のあつせん、買い取られない場合の行為制限の解除等については、変更はない。

2009 年度末現在の生産緑地地区の指定実績は、全国 215 都市で 64,747 地区、14,247.9ha となっている³⁵。これは、改正前の指定実績（16）参照）と比較して非常に大きな数字となっており、保全すべき農地と宅地化すべき農地の区分がしっかり行われ、生産緑地地区が保全すべき農地の受け皿となっていることを示している。

前述のように、1991 年の生産緑地法の改正や市街化区域内農地税制の改正は、緑地政策としてではなく、主として宅地政策ないし土地政策の要請から行われたものであり、実際に多くの従前市街化区域内農地であった土地が宅地として供給されることになったという点で意義があったが、一方で都市の緑という観点からも、結果として、多くの都市内における良好な都市環境の形成に資する農地が 30 年程度保全されるという効果をもたらしたという点において、意義のある改正であったといえる。

2 4) 都市公園法施行令の改正 (1993 年)

更なる都市化の進展に伴う緑の減少とそれに伴う生活環境の悪化、高齢化社会への移行、国民のライフスタイルの変化等を受け、都市の緑の中核的施設である都市公園について、系統的・有機的配置の促進を図るとともに、生活環境や自然環境の保全、心身の健全な発展や健康の維持、コミュニティ活動・生涯学習・文化創造活動等の場の提供、潤いと魅力ある地域の形成等の多種多様な役割が求められていた。このため、1992 年の都市計画審議会公園緑地部会の答申を受け、1993 年に都市公園法施行令が改正された。

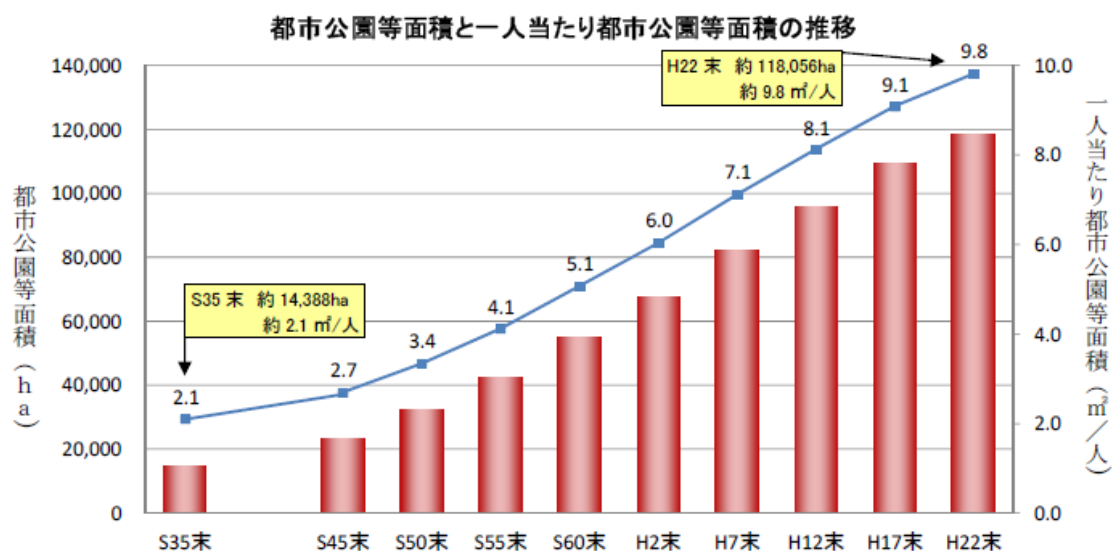


図 2-4 都市公園等面積と一人当たり都市公園面積の推移³⁶⁾

その具体的内容は、①住民一人当たりの都市公園面積が 6 ㎡/人から 10 ㎡/人に引き上げられたこと、②都市公園の配置及び規模の基準の中で都市林及び広場公園が新たな種別の例示として追加されるとともに児童公園が街区公園に改められたこと、③都市公園に設置することができる公園施設としてゲートボール場、温水利用型健康運動施設、自然生態園及び体験学習施設を追加するとともにキャンプ場(オートキャンプ場を含む)が明示され、また飲食店及び宿泊施設について軽易なもののみとする限定が廃止されたこと、④都市公園に設けられる公園施設の建ぺい率について、休養施設、運動施設及び教養施設は全て特例の対象とされるとともに許容される特例建ぺい率も+5%から+10%に拡大されたこと、⑤建ぺい率の特例が認められる都市公園の面積の下限が廃止されたこと、⑥屋根付き広場等高い開放性を有する建築物である公園施設については、さらに+10%の建ぺい率の特例が認められたこと、⑦児童公園にぶらんこ、砂場、すべり台等を必ず設けなければならない旨の規定が削除されたこと、⑧売店、飲食店及びゴルフ練習場を設けることができる都

市公園の面積の下限が廃止されたこと、⑨売店及び飲食店の入り口を公園の外周に接しないようにしなければならない旨の制限が廃止されたこと、⑩都市公園の占用物件として地下貯水池等に地下に設けられる河川管理施設が追加されたこと、⑪現に供用されている都市公園の地下には新たに地下占用物件を設置することができないという制限が廃止されたこと等である。

2009 年度末の都市公園等の整備状況は、全国で約 118,056ha と、非常に大きな数字になっている。

2 5) 都市緑地保全法の改正 (1994 年及び 1995 年)

1992 年の都市計画審議会公園緑地部会の答申は、2 4) の都市公園法施行令の改正につながった都市の緑の中核施設としての都市公園制度の見直しのみではなく、民有緑地を活用した都市の緑とオープンスペースの整備についても提言していた。その背景は、都市化の進展に伴う緑の減少が引き続いていったことであり、その結果として野生生物の都市からの退行や自然とのふれあいの機会の喪失、ヒートアイランド現象や地球環境への影響等の生活環境の悪化が懸念されていた。同答申は、都市の緑とオープンスペースが都市の基幹的な施設であり、経済力にふさわしい豊かさを実感できる国民生活の実現のため、都市における多種多様な緑の保全創出が必要であり、そのため総合的な緑地の保全と都市緑化施策の展開が必要と訴えていた。そして、この観点から、都市公園のみではなく「民有緑地」の活用の必要性を指摘しており、このため、具体的には、体系的かつ実効性の高い都市の緑地の保全及び緑化の推進に関する計画の策定、一定の開発と調和した新たな緑地保全制度の創設、公開性・存続性等一定の基準に該当する民間の公開緑地に対する支援等が必要としていた。

この答申を受けて、まず 1994 年に都市緑地保全法が改正された。その具体的内容は、以下の通り。第一に、市町村は、都市における緑地の適正な保全及び緑化の推進に関する措置を総合的かつ計画的に実施するため、緑地の保全及び緑化の目標、緑地の保全及び緑化の推進のための施策に関する事項等を内容とする緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画を定めることができることとされた。また、当該基本計画に基づいて行う行為については、緑地保全地区における行為の制限が適用されないこととされた。第二に、緑地保全地区の指定の対象となる緑地に、動植物の生息地又は生育地である緑地が追加された。第三に、緑地保全地区内の土地で、所有者から買入の申し出があったものの買入れの主体に、従来の都道府県に加えて買入れを希望する市町村を追加することとし、市町村が買入れた土地については、当該市町村がその管理を行うこととされた。第四に、借地権者のみで緑化協定を締結することができることとする、一人協定³⁷が認可されてから分譲等が行われない場合に失効する期間を延長する等緑化協定の締結要件の緩和・手続の簡素化等が行われた。

しかしながら、この改正のみでは 1992 年の答申の全ては実現できていないことから、翌 1995 年にも都市緑地保全法が改正された。その具体的内容は、以下の通り。まず第一に、自治体等が緑地の所有者からの申し出に基づき契約を締結し、住民の利用に供する緑地を設置・管理する市民緑地の制度が設けられた。そして、市民緑地においては緑地保全地区等に係る行為制限の特例が設けられた。第二に、都市における緑地の保全及び緑化の推進を図ることを目的として設立された民法第 34 条の法人³⁸について都道府県知事が指定す

る緑地管理機構の制度が設けられ、当該緑地管理機構は市民緑地の設置及び管理、緑地保全地区内の緑地の買入れ等の業務を行うものとされた。第三に、住民の合意による緑地の保全を促進するため、緑化協定制度を拡充し、緑地の保全を図るための事項を協定に定めることができることとされた。そして、このため、緑化協定の名称が緑地協定に改められた。なお、都市緑地保全法上の制度ではないが、市民緑地の用に貸し付けられた土地であって、貸付期間が20年以上である等一定の要件に該当するものについては、相続税の評価が2割減じられることとなった。

2009年度末現在、緑の基本計画は687市町村（都市計画区域を有する市町村の約半数）で策定済み又は策定中と、市民緑地の開設実績は全国148件814,402㎡、緑地管理機構の指定実績は5件となっている³⁹。

この2度の改正によって、都市緑地保全法は従前から大きく姿が変わり、役割も拡充されることとなった。すなわち、18)で前述のように広く都市の緑とオープンスペース全体についての目標を定めその実現手段として各種制度を総合的・計画的に定める緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（以下「緑の基本計画」という。）制度が法定され、さらにその実現手段として市民緑地制度や拡充された緑地協定制制度等多くの制度（プログラム）が追加されたことにより、都市緑地保全法は、都市の緑に関する総合的・基本的な制度となったのである。ただし、第3章第1節に後述するように、都市の緑地の保全と緑化の推進を目的としつつも具体的な制度（プログラム）は緑地保全が中心であり都市緑化については持つ手段(プログラム)が極めて限定的であったこと、都市の緑の中核的施設である都市公園制度や景観など緑地保全・緑化推進と密接な関係にある制度との連携等の点でまだ総合性が不十分であったこと等の限界もあったといえる。

26) 都市緑地保全法の改正（2001年）

都市の緑地のうちでも里山等身近な自然の減少が特に進行する中、高齢化や薪炭採取等の機会の減少等により里山の維持管理が従来に比べ行き届かなくなっていることがその大きな原因の一つと考えられるようになってきた。また、防災機能の低下やゆとりとうるおいの喪失に加え、ヒートアイランド現象が世間の注目を集めていたこと等から、オフィス街等都市の中心部における民有地の緑化を図ることもまた重要と考えられた。

このような背景から、2001年都市緑地保全法が再び改正された。その概要は以下の通り。まず、第一に、地方公共団体又は緑地管理機構が緑地保全地区内の緑地の所有者等と協定を締結して、当該緑地の管理を行う管理協定制度が創設された。そして、管理協定は、その公告後に当該協定区域内の土地の所有者等となった者に対しても効力が及ぶこととされた。なお、都市緑地保全法上の制度ではないが、管理協定区域内の土地であって貸付期間が20年以上である等一定の要件に該当するものについては、相続税の評価が2割減じられることとなった⁴⁰。次に、市町村長が緑の基本計画に緑化重点地区を定めることができることとするとともに、緑化重点地区内で屋上等建築物の敷地内で緑化施設を整備しようとする者が作成する緑化施設整備計画を市町村長が認定する制度が創設された。そして、本法に合わせて行われた地方税法の改正により、当該認定を受けた緑化施設整備計画に基づき整備される緑化施設について、5年間課税標準を1/2とする特例措置が講じられることとなった。また、この他、多様な主体による都市の緑地の保全及び緑化の推進を図るため、特定非営利活動法人（NPO法人）が緑地管理機構の指定の対象となる法人として追加

されるとともに、緑地管理機構の業務として、認定された緑化施設整備計画に基づき整備された緑化施設の管理業務等緑化施設整備計画に関する支援の業務が追加された。

本改正は、都市の緑地の保全と緑化の中でも、里山等の保全と都市中心部における建築物の敷地内の緑化という特定の分野について講じられた措置であった。そして、講じられた措置は、土地所有者の任意又は合意によるものであり担保力は比較的弱い一方、税制上の措置や維持管理負担の軽減という給付的色彩の強い措置が講じられることとなった。しかし、2009年度末現在の緑化施設整備計画の全国における認定件数は、9都市において26件となっている。一方、管理協定制度的実績は、2011年1月末現在2件となっている。その理由は、給付的措置として講じられる税制上の措置がそれほど土地又は建築物の所有者等にとって魅力的ではない一方、特に管理協定の狙いである自治体やNPOによる緑地の管理については法律上の管理協定制度的を使わずとも任意又は自治体の条例などに基づく制度で代替可能となっているからである。しかしながら、緑化施設整備計画認定制度は、都市の緑地の保全と緑化に関する法律の中で初めて屋上や壁面を含む建築物の敷地内の緑化に特化して講じられた制度であり、都市の民有地の緑化の推進のための制度としても、1973年に創設された緑化協定制度に続く2番目の制度であった。

なお、認定を受けた緑化施設整備計画に基づき整備された緑化施設に対する固定資産税の課税標準の特例は、2010年度末をもって廃止された。このため、都市緑地法上の緑化施設整備計画認定制度も、現在のところ実質的にはその役割を終えている。

27) 社会資本整備重点計画法の制定 (2003年)

社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進するため、社会資本整備重点計画の策定を柱とする社会資本整備重点計画法が2003年に制定された。この法律は、これまで分野別に定められていた9本⁴¹の五箇年計画等の事業計画を一本化するとともに、計画期間におけるこれらの社会資本整備全体の方向性（その実施に関する重点目標、その達成のために実施すべき事業の概要等）を示す社会資本整備重点計画を定めることをその主な内容とするものである。その大きな特徴は、計画の内容を従来の「事業費」から「達成される成果」に転換したことである。

同法に基づき、同年、社会資本整備重点計画が2003年度から五箇年間の計画として制定された。同計画成果目標（アウトカム指標）として、公園緑地に関しては、都市域における水と緑の公的空間確保量及び一定水準の防災機能を備えるオープンスペースが一か所以上確保された市街地の割合を示している。なお、同計画は、2008年に同年度から2012年度までを計画期間とする計画に改定されている。

同法及び同計画の制定に伴い、都市公園等整備緊急措置法が廃止され、都市公園等整備五箇年（七箇年）計画も2002年度を最終年度とする第6次計画をもって終了した。

(参考) 都市の緑地に関する法制度の歴史的展開資料

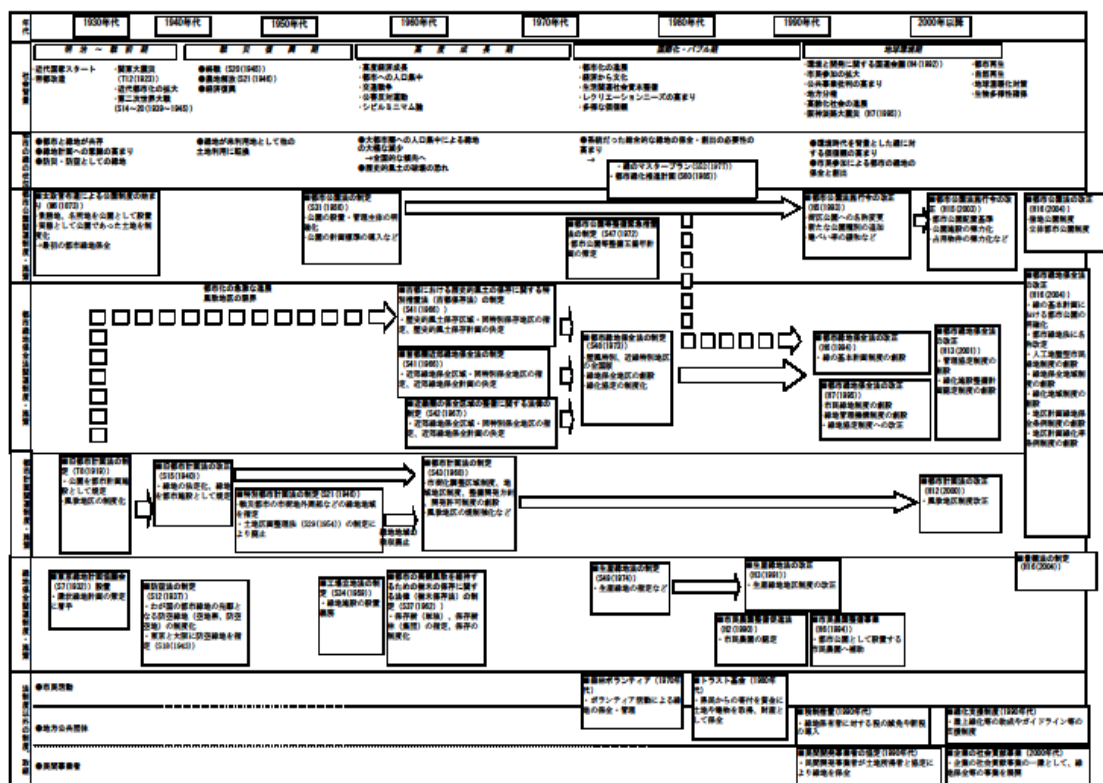


図 2-5 緑地制度の変遷⁴²

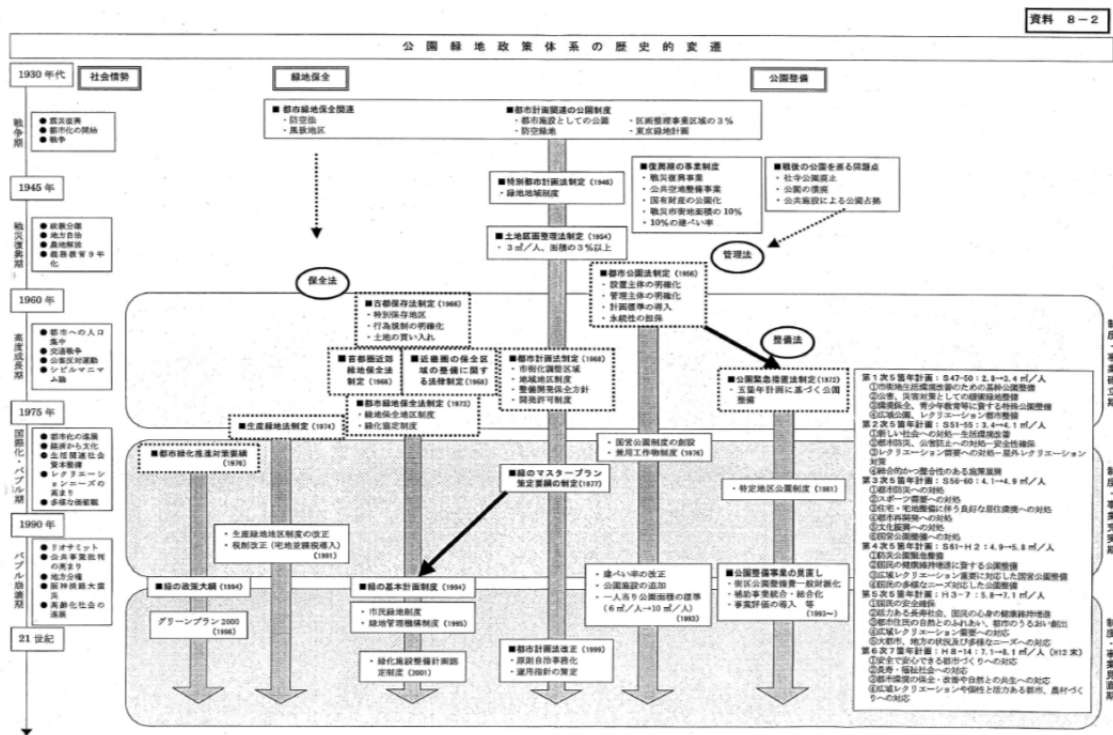


図 2-6 公園緑地政策体系の歴史的変遷⁴³

表 2-3 緑とオープンスペースに関わる制度の経緯⁴⁴

明治 6 年 1 月 15 日	太政官布達第 16 号「群衆遊観の場所に公園を設ける件」が府県に発せられ、公園制度が開かれる。
大正 8 年 4 月 5 日	(旧)都市計画法の公布。公園は都市計画の施設として計画並びに事業執行されることとなる。また、地域地区制が初めて導入され、風致地区が規定される。
昭和 8 年 7 月 20 日	「都市計画調査資料及び標準ニ関スル件」が内務次官より通達。公園計画標準、風致地区決定標準、土地区画整理設計標準（地区面積の 3%以上を公園として留保）が定められる。
15 年 4 月 1 日	(旧)都市計画法の改正により、緑地が都市計画施設となる。
21 年 9 月 27 日	戦災復興院次長通牒「緑地計画標準」が定められる。 市街地面積の 10%を緑地とし、近隣公園・児童公園は市街地面積の 5%、一人当たり 1 坪以上とする。
23 年 6 月 30 日	国有財産法の改正。国有普通財産を公園緑地用地に無償貸付する途が開かれ、旧軍用地の公園利用が促進される。
29 年 5 月 20 日	土地区画整理法の公布。土地区画整理区域内の公園面積は 3m ² /人かつ施工地区面積の 3%以上とする。
31 年 4 月 20 日	都市公園法の公布。都市公園の設置、管理に関する基準等が定められる。
37 年 5 月 18 日	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の公布。
40 年 12 月 23 日	建設事務次官通達「河川敷地の占用許可について」。
41 年 1 月 13 日	古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法の公布。
41 年 4 月 1 日	緩衝緑地事業の創設。
41 年 6 月 30 日	首都圏近郊緑地保全法の公布。
42 年 7 月 31 日	近畿圏の保全区域の整備に関する法律の公布。
43 年 6 月 15 日	都市計画法(新法)の公布。市街化調整区域の制度の創設。開発許可の基準として開発区域の面積の 3%以上の公園、緑地、広場の設置を定める。
44 年 12 月 26 日	風致政令が公布され、規制の基準を政令において規定。
47 年 6 月 15 日	都市公園等整備緊急措置法の公布。
47 年 6 月 30 日	都市公園等整備五箇年計画の閣議決定。

48 年 6 月 1 日	都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律の公布。開発区域における樹木保存・表土保全規定等の追加による開発許可制度の拡充強化。
48 年 9 月 1 日	都市緑地保全法の制定。緑地保全地区制度、緑化協定制度の創設。
49 年 6 月 1 日	生産緑地法の公布。第 1 種生産緑地地区、第 2 種生産緑地地区の創設。
51 年 5 月 25 日	都市公園等整備緊急措置法及び都市公園法の一部を改正する法律の公布。国営公園制度、兼用工作物制度の創設。
51 年 6 月 9 日	建設事務次官通達「都市緑化対策推進要綱について」。
51 年 8 月 31 日	第 2 次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定。
52 年 4 月 1 日	都市局長通達「緑のマスタープラン策定の推進について」。
53 年 4 月 7 日	都市緑化のための植樹等五箇年計画(第 1 次昭和 52～56)
55 年 5 月 26 日	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制定（古都保存法の特例等を定める）
56 年 11 月 27 日	第 3 次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定。
59 年 12 月 20 日	建設省都市緑化推進協議会で「21 世紀“緑の文化”形成を目指して」が決定される。
60 年 5 月 30 日	事務次官通達「都市緑化推進計画の策定について」。
61 年 11 月 28 日	第 4 次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定。
平成 2 年 6 月 22 日	市民農園整備促進法の公布。
3 年 4 月 26 日	生産緑地法の改正。
3 年 11 月 29 日	第 5 次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定。
5 年 6 月 30 日	都市公園法施行令、施行規則の改正。整備水準の標準の改正、いわゆる建ぺい率の緩和と補助対象施設の改正等が行われた。
6 年 6 月 24 日	都市緑地保全法の一部改正。緑の基本計画制度の創設。
6 年 7 月 28 日	緑の政策大綱を建設省が決定、発表。
7 年 4 月 19 日	都市緑地保全法の一部改正。市民緑地制度の創設。
8 年 12 月 13 日	第 6 次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定。 グリーンプラン 2000 を建設省が決定、発表。
10 年 1 月 30 日	第 6 次都市公園等五箇年計画の改定について閣議決定。

10 年 10 月 21 日	都市計画法施行令の一部改正。都市計画決定権限の都道府県知事から市町村への一部委譲。(公園、緑地は 4ha 以上→10ha 以上に)
11 年 4 月 1 日	緑化重点地区の拡充を図り、緑化重点地区総合整備事業を実施。
13 年 5 月 25 日	都市緑地保全法の一部改正。管理協定制度の創設、緑化施設整備計画認定制度の創設。
13 年 8 月 24 日	都市緑地保全法運用指針の策定。
15 年 3 月 28 日	都市公園法施行令の一部改正。都市公園の配置基準の見直し、公園施設及び占用物件の範囲の拡大。
15 年 7 月	美しい国づくり政策大綱を国土交通省が決定、発表。
15 年 10 月 10 日	社会資本整備重点計画閣議決定
16 年 12 月 17 日	都市緑地保全法の一部改正。緑の基本計画の項目の拡大、緑地保全地域制度・緑化地域制度の創設。 都市公園法の一部改正。立体都市公園制度の創設、借地公園の保存規定の明確化。

3. 景観に関する法制度の歴史的展開

(1) 景観に関する主な法制度の変遷(概況)

国土交通省の「景観まちづくりリーフレット^{4,5)}」によれば、景観まちづくりのあゆみは、①市街地の景観、②歴史の景観、及び③みどりの景観に大別される。

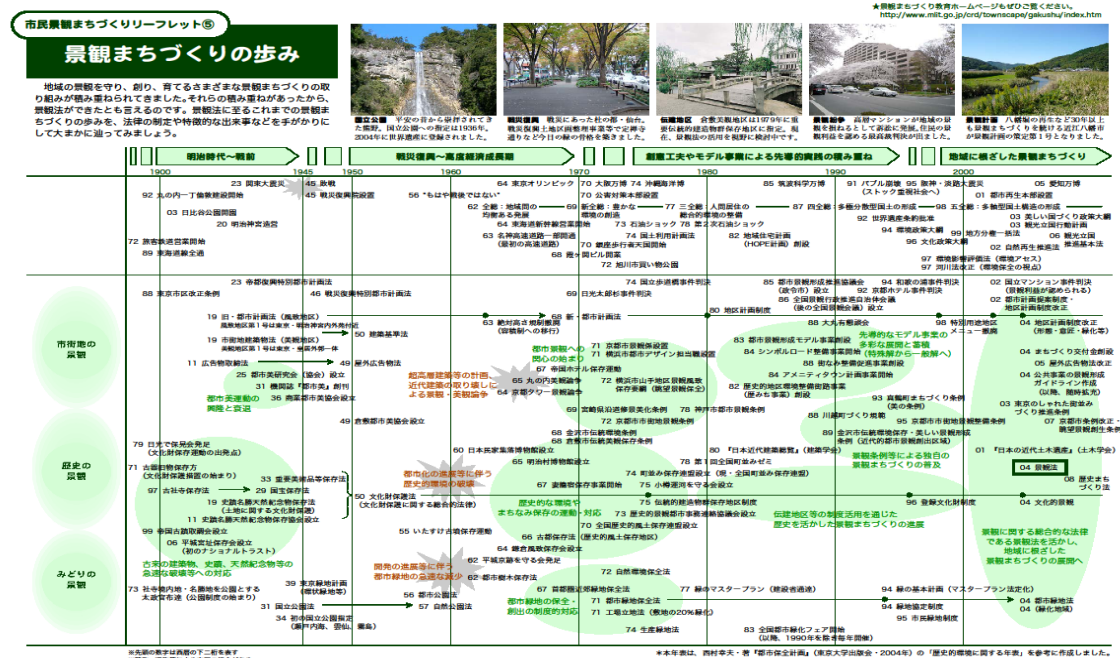


図 2-7 景観まちづくりのあゆみ^{4,6)}

このうち③みどりの景観のうちの都市部分については2. に概説しているため、それ以外の制度について、同リーフレットのもととなった [西村, 2004]等を参考としつつ、法制度の制定の経緯を簡単に紹介する。その際、景観に関する全般的な法制度は景観法の制定までは見られないことから、①市街地の景観及び②歴史の景観について、さらに分野別に見ていくこととする。

1) 文化財の保存

1971 年、太政官布告「古器旧物保存方」が、わが国初の文化財保護関連法令として布告された。この布告の対象とされたのは宝物什器が大半であり、建造物は対象となっていない。一方、1880 年に始まっていた古社寺保存制度に法的な根拠を与え、困窮した社寺を救済し古社寺所有の優品を保護するため、1897 年に古社寺保存法が誕生する。この法律は、わが国初の歴史的建造物の保存を規定した法律であり、現在の文化財保護法の淵源とされているが、一方で古社寺に限定されていることのほか、保存金の下付が主な目的であり、保存する古社寺の指定制度がない、現状変更等についての規制がない等の問題があった。このため、古社寺のみならずその他の建造物も対象とし、指定制度を持つ国宝保存法が1929 年に古社寺保存法に代って制定された。また、1919 年には史跡名勝天然記念物保存法が制定された。同法は人工物と自然物を並列して保護対象とする点、そして文化的景観ともいべき名勝を保存対象とする点で、当時世界に類を見ない制度とされている [西村, 2004]。同法は、指定制度、現状変更行為の許可制度、法律違反の際の罰則制度等、現在の各種文化財の保護・保存制度の基本的な部分が備わった法律となっていた。

戦後の 1950 年、法隆寺金堂壁画の消失などが契機となり、文化財保護法が成立した。なお、同法の成立に伴い、国宝保存法と史跡名勝天然記念物保存法が廃止された。その意義として、[西村, 2004]は、国宝や史跡などの対象を文化財という概念で統一したこと、無形文化財が文化財に入れられたこと、人工物と自然遺産が文化財というカテゴリーでくくられたこと、厳しい財政の下保護対象を限定的に設定したこと、科学的な評価に基づくようになったこと、同法の 1954 年改正により自治体による文化財保護が可能となったことを挙げている。一方で、保護対象を限定する重点保護主義は、優品が確実に保存される一方、指定されなかった文化財の保護や指定を敬遠する風潮、更に広範な歴史的環境を組織的・戦略的に保存していく配慮の欠如等の問題ももたらしたと評価している。

1954 年の同法の改正では、無形文化財の指定と保持者等の認定制度の導入、埋蔵文化財に関し土木工事に伴う事前届出制の創設、民俗資料について有形民俗資料の指定制度と無形民俗資料の記録保存制度の創設、地方公共団体による文化財保護条例の制定制度の創設等が行われた。

その後、5) に後述するように 1970 年代前半に先進的な自治体がまちなみ保全条例を創設する等、まちなみを保存すべきとの世論が高まってきたことを受けて、1975 年、文化財保護法が改正され、伝統的建造物群保存地区制度が創設された。伝統的建造物群保存地区とは、「伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境」を保存するため市町村が指定する地区であり、これが都市計画区域内⁴⁷にある場合は、都市計画にこれを定めることとされた。そして、伝統的建造物群保存地区を市町村が指定した場合、文化財保護法施行令で定める基準に従い、条例で、現状変更の規制について定めることとされている。その具体的内容は以下の通り。まず、建築物や工作物の建築や修繕・模様替

え・色彩の変更、宅地の造成、木竹の伐採等の行為については市町村教育委員会の許可にかからしめられており、当該行為後も伝統的建造物群の特性を維持していると認められる、歴史的風致を著しく損なうものでない等の基準に適合しない行為については許可をしないこととされている。また、文部大臣（後に文部科学大臣に改正）が、市町村の申出に基づき、伝統的建造物群保存地区の区域の全部又は一部で我が国にとってその価値が特に高いものを、重要伝統的建造物群保存地区として選定することができることとされている。そして、市町村が行う重要伝統的建造物群保存地区内の建造物等の管理、修理、修景又は復旧について、国が経費を助成することとされている。なお、1989年に重要伝統的建造物群保存地区内の伝統的建造物について固定資産税が非課税となる措置が創設された。

表 2-4 文化財指定等の件数⁴⁸ (2012年4月1日現在)

【指定】

1. 国宝・重要文化財

種別／区分	国宝	重要文化財
合計	1,082	12,816
うち建造物	(264 棟) 216	(4,468 棟) 2,386

(注) 重要文化財の件数は、国宝の件数を含む。

2. 史跡名勝天然記念物

特別史跡	60
特別名勝	30
特別天然記念物	72
計	162
史跡	1,668
名勝	331
天然記念物	953
計	2,952

(注) 史跡名勝天然記念物の件数は、特別史跡名勝天然記念物の件数を含む。

3. 重要有形民俗文化財 212 件

【選定】

1. 重要文化的景観 30 件

2. 重要伝統的建造物群保存地区 93 地区

【登録】

1. 登録有形文化財（建造物） 8,834 件

2. 登録有形文化財（美術工芸品） 13 件

3. 登録有形民俗文化財 25 件

4. 登録記念物 61 件

この伝統的建造物群保存地区制度により、文化財を「面」として捉え、城下町、宿場町、門前町など全国各地に残る歴史的な「まちなみ」を保存する法律制度が初めて創設されたのである。都市計画決定された伝統的建造物群保存地区は 2009 年度現在、59 地区となっている⁴⁹。

また、国や学会などによって建築物その他の建造物のインベントリーづくりが進む中、文化財としての価値が認められると考えられながら滅失の危機にさらされている多くの建造物について、緊急に登録して保護の措置を講じる必要性に迫られてきた。このような背景から、1996 年に文化財保護法が改正され、登録文化財の制度が創設された。具体的には、文化審議会の答申を受けて、文部大臣（後に文部科学大臣に改正）が文化財登録原簿に有形文化財（現状では建造物に限定）に登録することとされており、滅失・既存、所在の変更、現状変更、輸出等について届出義務が課されるとともに、所有者等は文化庁長官に技術的指導を求めることができることとされている。

2) 都市計画制度・建築制度による景観の保存

1919 年、(旧)都市計画法と市街地建築物法が制定され、都市の建築物の用途や容量（建ぺい率と高さ）について制限が行われるようになった。景観に関しては、2. 3) で前述の風致地区の他に美観地区が創設された。美観地区は、市街地建築物法上「建築物ノ構造、設備又ハ敷地ニ関シ美観上必要ナル規定ヲ設クル」ため指定される地区とされていた。具体的には、規則において、環境の風致を害している建築物又は街衢の体裁を損なう建築物について地方長官がその除却や改修、設計の変更を命ずることができる、地区内に区域を限り建築物の高さ、軒高又は外壁の色の主色を指定することができる等の規定が設けられていた。そして、東京（皇居外郭：1933 年）、大阪（中之島、御堂筋等：1934 年）、伊勢（宇治山田：1939 年）等で美観地区が指定されていた。ただし、これら三都市では戦後建築基準法に基づく建築条例が未制定のまま、すなわち美観地区の法的規制が存在しない状態となっており、景観法による美観地区制度の改正直前の時点において同制度が都市計画法・建築基準法に基づく本来の運用がなされていた事例は、わずかに京都市と倉敷市のみであった [越澤, 2004b]。

戦後、1950 年に建築基準法が制定され⁵⁰、同法において建築協定制도가創設された。建築協定とは、市町村が条例で定める区域内において、原則として区域内の土地所有者等の全員の合意により、建築物の「敷地」「位置」「構造」「用途」「形態」「意匠」「建築設備」に関する基準のほか、協定の目的となっている土地の区域、協定の有効期間、協定違反があった場合の措置を定めた契約（協定）を締結し、特定行政庁の認可を受けることができることとする制度である。そして、認可後に区域内の土地の所有者等となった者に対しても、その効力が及ぶこととされている。また、建築協定付き住宅地として販売するため、分譲前の造成宅地等について分譲事業者等が単独で建築協定を定めることができる特則が設けられている（一人協定制）。

また、1963 年に建築基準法が改正され、31m という絶対的高さ規制ではなく容積率により建築物容量のコントロールを行う容積地区制度が創設されるなど、建築物のコントロール手法が高さから密度に変わっていく。そして、その後 1970 年の法改正により、都市計画区域内における建築物の絶対的高さの制限が原則廃止となったのである。

一方、高度成長に伴う急激な都市化と急増する宅地需要への対応のため、1968 年に、市

街化区域と市街化調整区域の線引き制度、開発許可制度の創設等を主要な内容とする(新)都市計画法が制定された。1980年には、都市計画法が改正され、既存の他の都市計画を前提に、ある一定のまとまりを持った地区を対象に、その地区の実情に合ったよりきめ細かい規制を行う地区計画制度が創設された。その具体的内容は以下の通り。まず、地区計画には、名称、区域、面積等のほか、地区施設・建築物等の整備及び土地利用に関する計画である地区整備計画等が定められる。そして、地区整備計画には、緑と景観に関する事項としては、現在、建築物及び工作物の用途・高さ・形態意匠、建築物の容積率・建ぺい率・敷地面積・建築面積の最低限度・壁面の位置の制限・壁面後退区域・緑化率・垣又はさくの構造、樹林地・草地等の保全等非常にきめ細やかな建築物や工作物、緑地に関する制限等を定めることができることとされている。その決定手続について特徴的なのは、一般の都市計画の決定手続に加え、案の作成段階から地区住民等の意見を求める点である。そして、地区計画の内容は都市計画法に基づく開発許可の基準となるほか、開発行為や建築物・工作物の設置等の行為について市町村長に対する事前届出が義務付けられており、地区計画に不適合な行為については勧告を行うことが可能とされている。また、建築物に係る制限について条例を定めた場合には、建築基準法に基づく建築確認により担保されることとなる。地区計画制度そのものは、景観や緑地の保全・緑化を直接の目的とするものではないが、地域の実情や住民ニーズ等に応じて、地区内において都市計画で指定された用途地域の規制を、強化又は緩和することができることから、各地区の状況に応じ様々な景観や緑地の保全・緑化を含む目的に活用できる制度となっている。そして、その後の都市計画法等の改正により、様々なタイプの地区計画が創設されたり、地区計画の内容が拡充されたりして、現在では、ニーズに応じてさらに自由度の高い規制や保全、施設整備等を行うことができるようになってきている。2009年度末現在、地区計画等は5874地区で策定されている(地区計画5,795地区、防災街区整備地区計画16地区、歴史的風致維持向上地区計画0地区、沿道地区計画48地区、集落地区計画15地区)⁵¹。また、1998年の政令改正により特別用途地区の種別が廃止され地区の特性や課題に応じて地方公共団体の条例で建築物の用途制限を強化又は緩和することができるようになり、さらに2000年の法改正により未線引き都市計画区域のうち用途地域が指定されていない地域において特定の用途の建築物を制限する特別用途制限地域制度が創設される等都市の良好な景観の形成のための都市計画制度の充実が図られ、従来からある建築物の高さの制限を定める高度地区制度等とともに、都市計画制度を活用して建築物の用途や高さといった外形的なコントロールをきめ細かく行うことが可能となってきた。しかしながら、良好な景観の形成を目的として、建築物の形態・意匠や色彩(特に周辺との調和等一義的・定量的には判断できない事項)や建築物以外の工作物等をコントロールするための法制度、あるいは広範な区域にわたって総合的に担保力をもってコントロールする法制度は、景観法の創設まではまだ限定的と言わざるを得なかった。

3) 自然景観

国立公園の設置に対する帝国議会や地方からの度重なる要請、1927年の新日本自然八景の選定過程における国民世論の自然景観への関心の高まり、外国人観光客誘致政策の進展等を受けて、1931年、「自然の大風景を保護開発し、国民の保健休養強化に供用する為の国の設定する公園」である国立公園の指定や特別区域内の現状変更行為の規制等を定める

国立公園法が制定された。なお、2. 1) の太政官布達 16 号は主として都市の営造物公園を想定したものであったが、実運用上は自然公園的な土地も含まれることとなり、中には後に国立公園法に基づく国立公園として指定されたものもあった。

戦後になって、わが国の休養地計画の不足を指摘する GHQ の指摘を受け、1949 年に国立公園法が改正された。更に、都道府県の条例による自然公園制度の広がりとその法的位置づけの必要性、そして間接的には都市公園法の制定等を背景として、1957 年に国立公園法が廃止され自然公園法が成立した。この二つの改正により、国定公園制度の創設、都道府県立自然公園制度の自然公園法への位置づけ、特別保護地区制度の創設等が行われた。

4) 森林保全

1897 年、(旧) 森林法が成立し、保安林の制度が定められた。(旧) 森林法では 12 種類の保安林を規定していたが、その一類型として、「社寺、名所又は旧蹟の風致に必要な箇所」である風致林の制度が定められた。一方、1915 年に国有林野における保護林の制度が設けられた。当時の保護林の設定の基準には、地域の景観や風致の保全に関する項目が数多く掲げられていた。保安林は基本的に治山治水を目的とし、保護林は学術上重要な森林の保護を目的としていたが、副次的に社寺林や名所旧跡の風致を保全する意図を有していたといえる。

その後、1951 年に現在の森林法が制定された。同法に基づく現在の保安林制度の具体的内容は以下の通り。まず、保安林は、農林水産大臣又は都道府県知事がその指定・解除を行うこととされている。また、保安林においては、木の伐採について都道府県知事の許可が必要とされ、伐採の方法が、指定施業要件に適合し、かつ、同要件に定める伐採の限度を超えない場合にのみ許可が行われる一方、間伐及び人工林の択伐の場合は、知事への届出が必要とされている。さらに、土地の形質の変更についても都道府県知事の許可が必要とされている。また、伐採跡地へは指定施業要件に従って植栽をしなければならないこととされている。現在の森林法に基づく保安林の種類は 17 種類となっているが、「名所又は旧蹟の風致の保存」を目的とする風致保安林はその一類型として引き続き維持されており、2008 年度末現在、約 28,000ha の風致保安林が指定されている⁵²。一方、保護林の制度は、1989 年に区分が一新され 7 種類となったが、そのうち郷土の森は、「地域における象徴としての意義を有する等により、森林の現状の維持について地元市町村の強い要請のある森林を保護し、併せて地域の振興に資する」ものとされ、2009 年 4 月 1 日現在全国で 35 か所、約 4 千 ha が指定されている⁵³。

5) 条例による都市景観の保全

上記のような分野毎の法制度では、歴史的まちなみの保全、沿道景観の保全、さらに市街全体の景観の整備といった地域の総合的な景観の保全のニーズに十分にはこたえきれなかったことから、1960 年代後半ごろから、自治体が条例により都市景観の保全を図る事例が増えてきた。例えば、歴史的まちなみの保全に関しては、1968 年に、金沢市で、市長の指定する伝統的環境保存区域における現状変更行為の規制や助成措置等を規定する金沢市伝統環境保存条例が成立した。特定の地区内の歴史的まちなみの保全を図る類似の条例としては、倉敷市伝統美観保存条例(1968 年)、高山市市街地景観保存条例(1972 年)等がある。また、沿道景観に関しては、指定地区内での現状変更行為や植物の伐採の規制、助成措置等を規定する宮崎県沿道修景美化条例が 1969 年に成立している。一方、市街地全体

の景観整備に関しては、1972年に、京都市で、地区別に美観地区制度や条例に基づき建築物や工作物の高さや形態・意匠・色彩に対する規制・指導を行う京都市市街地景観条例が成立した。

良好な都市景観の保全だけではなく創出まで幅広く推進することを目指した制度としては、1978年に神戸市都市景観条例が成立している。その特徴は、美観地区や伝統的建造物群保存地区のほか、現在都市景観が形成されている地域及び今後都市景観の形成のために計画的に整備していく必要がある地域として都市景観形成地域が指定されていることである。都市景観形成地域では、建築物の規模、敷地内の位置、色彩・意匠、一階部分や屋根の形状等について基準が定められ、届出・勧告制がとられている。

そしてこのような景観に関する条例の数は、歴史的まちなみの保全や都市景観の保全のみならず、自然環境の保全等様々な分野に対象を広げながら増加を続けた。特に1990年前後からその数は増えており、国土交通省によると、2004年の景観法制定までに、全国の市町村の約14%に当たる450の市町村において494条例となっていた⁵⁴。

（２）屋外広告物に関する法制度の歴史的展開

次に、景観緑三法による屋外広告物法の改正の意義について次章で分析するため、その前提として、屋外広告物に関する法制度の歴史的展開について、詳細に見ていくこととする。

１）広告物取締法の制定（1911年）

1911年、広告物取締法が制定された。この1911年という時期は、1919年の（旧）都市計画法の制定や1919年の史跡名勝天然記念物法の制定よりも早く、同法は美観・風致を目的とする初の法律といってもよいと考えられる。ただし、同法は、美観風致の保存と公衆の安全のほか、安寧秩序と風俗の維持の目的で公安委員会に広告物の処分の権限を与えるものであった。また、美観風致の維持のための屋外広告物の定義、規制の範囲・方法・基準等を全て行政官庁の命令に委ねていた。そして、法案の審議過程でも治安秩序安寧の維持が強調されており、治安警察の権限に法的根拠を与えることを企図したという側面も強かったとされる [西村, 2004]。

２）屋外広告物法の制定（1949年）

戦後の1949年に、広告物取締法が廃止され、代って屋外広告物法が制定された。その背景は、「広告物のために都市の美観が害され、田園郊外の風致形勝が滅茶苦茶にされる事例が極めて多く」なる等、「美観風致の維持ということが殆ど顧みられない状態」となっていることから、「美観風致の維持」を「国民生活上重要な公益問題」と捉え [佐土, 1950]、その原因となっている屋外広告物に規制を加える必要が生じたことである。広告物取締法と屋外広告物法の主な差異は、以下のとおりである。

まず、戦前の広告物取締法は、美観風致の維持と公衆に対する危害防止に加え、安寧秩序の維持と善良風俗の保持の目的からも規制を行うことができていたが、新法の目的は、美観風致の維持と公衆に対する危害防止のみとされた。また、広告物取締法では、実質的な規制を広汎に行政官庁の命令に委任していたが、新憲法の趣旨に副い、屋外広告物の定義、規制の目的、範囲や方法の基準等が法律に規定された。次に、広告物取締法では屋外広告物の規制に関する事務を国の事務とし、国の機関としての都道府県知事が規則

を定めて規制を行っていたが、屋外広告物法では事務の主体を自治体（この時点では都道府県のみ）へ変更し、条例により規制を行うこととされた。しかしながら、屋外広告物の規制の仕方が都道府県や区域により著しい差異が生ずると、広告業者や一般国民に迷惑が生ずるうえ、美観風致の維持の上からも問題であるとともに、「広告物の規制は、直接国民の権利に対して制限を加えてゆく面が多いので、これを一定の枠の下において根本的な広告物の規制については、全国的に統一していく必要があり、而もその枠をできるだけ明確にして、国民の「思想表現の自由」に対する制限を出来るだけ慎重にしてゆかねばならない」ため、「条例の基準となるべき事項を法律上明確化」した [佐土, 1950]。

屋外広告物法の制定時の国会では、表現の自由や政治活動の自由等の制限について多くの議論が交わされており、屋外広告物法がこれらを制限することから慎重な法案審議が行われた。例えば、法案の委員会における審議日程以前から反対の意見が国会で表明され⁵⁵、衆議院の本会議で日本社会党及び日本共産党から反対意見が表明され⁵⁶、また衆議院法制局長が委員会における採決の前日に国民の権利制限に慎重を期すという観点から政府提出法案に対する参考修正案を提示するという異例の措置が行われている⁵⁷。

この（新）屋外広告物法の制定により、従来、安寧秩序の維持と善良風俗の保持という目的でも可能であった屋外広告物の規制が、美観風致の維持等の目的に限定されることにより、屋外広告物規制は大きく生まれ変わったともいえる。そして、過去の経緯があるとはいえ当時としては極めて地方への分権が進んだ法律となっていたことも評価に値する。とはいえ、過去の経緯に加え、国会審議やその結果の法案修正を見ても、表現の自由や政治活動の自由との関係が極めて強く意識された法律となっている。そして、その結果各自治体においてもどちらかといえば表現の自由や政治活動の自由に配慮し美観風致の維持のための規制をやや抑えた運用が行われてきたこともあり、積極的な景観形成という視点は不十分であったと言わざるを得ない。

3) 屋外広告物法の改正 (1952 年)

屋外広告物法は、施行後 2 年半を経てその運用の改善を図るため、1952 年に改正された（第一次改正）。具体的には、違反広告物又は違反掲出物件の表示者・設置者又は管理者を過失がなくて確知することができないときは、都道府県知事等が除却等の措置を行うことができる旨の規定（略式代執行）が追加された。ただし、掲出物件を除却する場合においては、条例で定めるところにより、相当の期限を定め公告しなければならないこととされた。なお、この他都道府県知事の権限の一部を市町村長に委任することができる旨の規定の整備が行われたが、現在では、地方自治法第 252 条の 17 の 2 の規定により権限委任を行うことができるため、屋外広告物法の当該規定は削除されている。

本改正により、特に市町村が屋外広告物の事務を執行できるようになったことは、許可や違反広告物の除却等の実務の実効性の面からも、地方の自主性の発揮の面からも、有意義であったと言えるが、一方で屋外広告物法全体の枠組み・思想は制定時から何ら変わっていない。

4) 屋外広告物法の改正 (1963 年)

ビラ・ポスター等の違反広告物が氾濫し美観風致を害している実情に鑑み、これを行政代執行法の手続によることなくすみやかに除却するため、1963 年の屋外広告物法の改正（第二次改正）により、はり紙に対する簡易除却の制度が導入された。簡易除却制度とは、

違反広告物（1963年当時違反広告物であるはり紙）について、行政代執行法の特例として、都道府県知事等が予告的な手続なく即時に広告物を除却することができることとするものである。そして、このような強制的な措置である上、行政不服審査の対象にならないことから、誤って適法な張り紙を除却して国民の権利を不当に侵害することのないよう⁵⁸、違反の事実の明白なものに限って簡易除却が可能とされている。

本改正は、美観風致の維持という屋外広告物法の目的を明確に打ち出しつつ、屋外広告物法の特徴の一つであり他法にはあまり例を見ない違反広告物に対する簡易除却を初めて導入した点で、意義のある改正であった。ただし、本改正はこの1点のみであり、屋外広告物法全体の枠組み・思想は変わっていない。

5) 屋外広告物法の改正（1973年）

1973年に屋外広告物法が再度改正された（第三次改正）。その背景は、国民の生活環境に対する急速な関心の高まりを受け、都市の美観・風致の維持のためより積極的な行政が要請されつつある一方、屋外広告物の許可件数は年々上昇してきているうえ、違反屋外広告物があとを断たない状況となっていたことである。このため、違反広告物に対する措置の強化と屋外広告活動の大半を担う屋外広告業者に対する指導育成の措置を講ずる制度の構築のため、屋外広告物法の第三次改正が行われたのである。

その内容は、はり札及び立看板の簡易除却の規定が追加されるとともに、初めて屋外広告業規制が導入されたことである。具体的には、はり札及び立看板の除却については、違反の事実の明白なものであるという要件の他、容易に取り外し又は移動ができること、表示されてから相当の期間を経過していること及び管理されずに放置されていることが明らかであることという要件が必要とされた。また、はり札及び立看板の材質、形状等も詳細に定義され、この要件と定義に該当するもののみ簡易除却が可能とされた。また、屋外広告業については、都道府県が条例で定めるところにより、屋外広告業を営もうとする者についての届出制度を設けることができるとされるとともに、営業所ごとに講習会修了者の設置義務を課し、講習会修了者の置かれていない営業所については、都道府県知事等がこれを置くべき旨を命ずることができることとされた。加えて、都道府県知事等が屋外広告業を営む者に対する指導、助言及び勧告を行うことができることとされた。

なお、この改正に際しての政府原案には、民社党、日本社会党、公明党及び共産党が反対し、そのうち民社党を除く3党は反対の理由に表現の自由や政治活動の自由の侵害の懸念を挙げている。自民党からは、衆議院において屋外広告物法の適用に当たり国民の政治活動の自由その他国民の基本的人権を不当に侵害しないように留意すべき旨を規定した現在の屋外広告物法第29条を追加する修正案が、参議院においては屋外広告業が営業所ごとに設置しなければならない者の要件に講習会修了者と同等以上の知識を修得していると認められる者を追加する修正案が提出されて、それぞれ賛成多数で可決している。また、参議院では、公衆の危害の防止、零細屋外広告業者への配慮、そして政治活動の自由への配慮の観点から、付帯決議が付されている。

本改正により、簡易除却の範囲を大きく広げ違反広告物対策の実効性を大きく向上させたこと、及び美観風致の維持という目的から直接の屋外広告物だけではなく屋外広告業に対する措置を講ずることとしたことは、大きな変化であり、意義は極めて大きかったといえる。しかしながら一方で、屋外広告業の規制は届出制であり悪質業者に対する実効性の

ある措置が講じられなかったという点で効果は限定的であった。この第三次改正においてもなお、屋外広告物法の目的は屋外広告物の規制の基準を定めることであり、同法の目的規定では屋外広告業規制には触れられていなかったことからわかるように、屋外広告業に対する措置はまだ極めて位置づけが小さかったのである。さらに、本改正の立案過程において表現の自由や政治活動の自由との関係が非常に強く意識され、そのため簡易除却の要件や対象物件の定義が極めて厳格に規定された結果、良好な景観の形成の観点からは大きな制約が課されることになった。加えて、本改正法案の国会審議により追加された基本的人権への留意に関する規定と、国会の審議経緯及び付帯決議は、その後の屋外広告物行政実務に非常に大きな影響を与えた。すなわち、現場の違反对策から国の次の法改正の検討作業に至るまで、屋外広告物行政の実務においては、表現の自由や政治活動の自由の尊重と美観風致の維持のバランスにおいて前者が強く意識され、運用されることとなったのである。

¹法律又は条例に基づき市街地における緑化の推進のため民間建築物の所有者・建築主等に対し緑化義務ないし緑化の努力義務（法律・政令・省令又は条例・規則に根拠を持つ具体的数値基準のないものを除く。）を課する法制度をいう。詳細の定義は第4章第1節2.参照。

²本論が特に注目する建築物緑化制度については、第4章で条例に基づくものについても制定時期や内容等を詳細に分析している。

³例えば、「国の法律によって裏付けされた法的規制力に基づくルールや法定の計画がこれまで存在しておらず、景観と緑が密接不可分の一体的な政策となっておらず、…都市計画区域外の田園地帯に対しても適用可能な景観法制が無かった… [越澤, 2004b]」、「それまでも景観に関する法制度が全くなかったわけではありません。…などの個別立法が措置されていました。しかし、いずれも対象範囲が限られたものであり、全国でそれらの制度が指定されている総面積も大きいものではありませんでした。 [岸田, 2007]」。

⁴なお、景観に関する法制度については、[西村, 2004]第1章でその歴史的な変遷について極めて詳細に論説している。

⁵ただし、事業についての計画であり、建築制限は行われていない。

⁶後に1903年の「新設計」によって22か所に削減された。

⁷1932年の内務次官通牒により、土地区画整理の設計認可の条件として施行区域の面積の3%以上の公園を確保することとされたことから、土地区画整理による小公園の創設が更に加速された。

⁸なお、併せて風紀地区の制度も創設されたが、実際に指定されることはなく、1968年の（新）都市計画法の制定に伴って廃止された。

⁹幅1～2km、面積4～20万坪に及び、東京府のみではなく周辺都県に跨るものであった。

¹⁰「緑地とは其の本来の目的が空地にして宅地商工業用地及頻繁なる交通用地の如く建蔽せられざる永続的なものを謂う。」

¹¹実際には防空緑地は防空には役に立たなかったとされる [日本公園緑地協会, 2004]。

¹²「都市緑化データベース」国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/toshiryokuchi/index.html>) 2012.1.27 参照。

¹³「都市緑化データベース」注12、2012.1.27 参照。

¹⁴著者集計。原典は「機構が整備した緑地の一覧（近所にあるかも、身近な緑地）」環境

整備保全機構ホームページ (<http://www.erca.go.jp/study/park.html>) 2012.4.15 参照。

¹⁵ 「都市緑化データベース」注 12、2012.1.27 参照。

¹⁶ 「首都圏政策区域図」国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/vision/s-plan/s-planmap.pdf>) 2012.3.27 参照。

¹⁷ 「近畿圏政策区域図」国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/vision/seisaku-e-map/k-seisaku-map.pdf>) 2012.3.27 参照。

¹⁸ 「都市緑化データベース」注 12、2012.4.22 参照。

¹⁹ [日本公園緑地協会, 2004]252 頁。

²⁰ [日本公園緑地協会, 2004]287 頁。

²¹ 「都市緑化データベース」注 12、2012.4.22 参照。

²² 「都市緑化データベース」注 12、2012.3.27 参照。

²³ 「工場立地法の概要」経済産業省ホームページ (<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g30911b01j.pdf>) 2012.3.10 参照。

²⁴ ただし、失効日は一度のみ延長可能とされていたため、最長で 20 年で失効する。

²⁵ ただし、同政令の付則で、当面の間は地方ブロック毎に設置することとされている。

²⁶ 1976 年当時は設置費用及び維持管理費用とも関係地方公共団体の負担があったが、2010 年のいわゆる直轄事業負担金の見直しにより、現在は、維持管理費用の地方負担は廃止されている。

²⁷ 「都市公園データベース」国土交通省ホームページ (http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/t_kouen/index.html) 2012.3.27 参照。

²⁸ 「明日香法が生まれるまで」明日香村ホームページ (<http://www.asukamura.jp/asuka-ho/establishment.html>) 2012.3.25 参照。

²⁹ 公共施設の補助率の特例の一部は時限措置となっており、制定以降数次の延長が行われてきたが、2009 年度までで当該一部の補助率の特例措置は終了した。

³⁰ 具体的には、基金の運用益で、明日香村の景観の保全や生活環境を良くしていくため大の字管理組合への支援、デザイン助成、小規模農道整備などの住民生活に密着したソフト面を含めたきめ細やかな各種事業が行われている（明日香村ホームページ (<http://www.asukamura.jp/asuka-ho/asuka-ho.html>) 2012.4.1 参照）。

³¹ 「市民農園をめぐる状況」農林水産省ホームページ (http://www.maff.go.jp/j/nousin/nougyou/simin_noen/zyokyo.html) 2012.4.22 参照。

³² それ以前に適用されていた長期営農継続農地制度は廃止されることとなった。なお、長期営農継続農地制度とは、10 年以上の長期営農継続の意思があり、現に耕作の用に供されている場合には、宅地並み課税と農地相当課税との差をいったん徴収猶予し、5 年経過後に税額を免除する制度である。

³³ 農業を営んでいた被相続人が相続人から農地等を相続し農業を営む場合に、相続人が農業を営んでいる限り一定期間相続税の納税が猶予され、一定期間経過後に免除される制度。1991 年の生産緑地法改正と連携する税制の見直し以前は、一定期間は 20 年とされていた。

³⁴ 猶予された相続税の納税免除については、原則終身営農が条件とされた。

³⁵ 「平成 22 年度都市計画現況調査」国土交通省ホームページ (http://www.mlit.go.jp/toishi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000021.html) 2012.3.27 参照。

³⁶ 「都市公園データベース」注 27、2012.4.28 参照。

³⁷ 第 2 章第 1 節 2. 14) 参照。

³⁸ 後に改正され、現在は一般社団法人若しくは一般財団法人又は特定非営利活動促進法第 2 条第 2 項の特定非営利活動法人となっている。

³⁹ 「都市緑化データベース」注 12、2012.4.22 参照。

⁴⁰ 本措置は、緑地保全地区内の土地についての相続税の 8 割評価減制度と重複して適用される。

-
- ⁴¹道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸。
- ⁴²「第6回都市計画制度小委員会参考資料」P40 国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/common/000123358.pdf>) 2012.4.15 参照。
- ⁴³「資料8-2 公園緑地体系の政策的変遷」社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会第一回公園緑地小委員会 (2002.5.24) 資料。
- ⁴⁴「公園緑地年表」国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/nenpyou/index.html>) 2012.4.1 参照。
- ⁴⁵国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/gakushu/sub3.htm>) 2012.4.15 参照。
- ⁴⁶「景観まちづくりリーフレット⑤ 景観まちづくりのあゆみ」国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/gakushu/sub3.htm>) 2012.4.15 参照。
- ⁴⁷後に準都市計画区域が追加。
- ⁴⁸「文化財指定等の件数」文化庁ホームページ (<http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shoukai/shitei.html>) 2012.4.15 参照。
- ⁴⁹「平成22年度都市計画現況調査」2012.4.15 参照。注35 参照。
- ⁵⁰これに伴い市街地建築物法が廃止された。
- ⁵¹「平成22年度都市計画現況調査」2012.4.15 参照。注35 参照。
- ⁵²「保安林の種類別面積（延べ面積）」林野庁ホームページ (http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/con_2_2_1.html) 2012.4.14 閲覧。
- ⁵³「保護林制度について」林野庁ホームページ (http://www.rinya.maff.go.jp/j/kokuyu_rinya/sizen_kankyo/hogorin.html) 2012.4.14 閲覧。
- ⁵⁴【益田 御手洗, 2004】。原典は国土交通省調べ。
- ⁵⁵池田峯雄議員。第5回国会衆議院建設委員会会議録第9号3頁 (1949年4月28日)。
- ⁵⁶上林與市郎議員及び池田峯雄議員発言。第5回国会衆議院建設委員会会議録第27号478頁 (1949年5月12日)。
- ⁵⁷入江法制局長。第5回国会衆議院建設委員会会議録第16号11-12頁 (1949年5月12日)。
- ⁵⁸谷藤正三政府委員。第43回国会衆議院建設委員会会議録第8号1頁 (1963年3月7日)。

第2節 景観緑三法の概要

1. 始めに

前節までに見てきたように、国は都市の緑地の保全・緑化を様々な法制度を創設して推進するとともに、さらにそれらの改善を繰り返してきた。しかし、社会資本整備審議会公園緑地小委員会は、「今後の緑のオープンスペースの確保方策について（第一次及び第二次報告）¹」において、「依然として都市における緑とオープンスペースはかなり低い水準に留まっている」ことから、「地球規模の環境問題を視野に入れた持続的な発展が可能な社会への転換」、「都市構造を改善し、環境と共生する21世紀にふさわしい都市への再生」等の政策転換が行われる中で都市における緑とオープンスペースを「将来に引き継ぐべき貴重な社会資本」と捉え、その確保のための政策をより総合的かつ計画的に推進するため、法制度の改正を提案した。

一方、景観に関しては、景観法制定以前に450もの自治体が景観条例を制定するなど²、自治体は景観に対する取組みを推進してきた。しかし、国の法律のレベルでは、景観につ

いて総合的に正面から取り組む法制度はなく、前節で概観したように文化財保護法、古都保存法、都市計画法、建築基準法、自然公園法、森林法等がそれぞれの分野で景観に関する一部の要素を取り扱っていたにすぎない。更に、我が国の景観に大きな影響を与えていると言われる屋外広告物についても、条例上は様々な取り組みが行われてきたが、法制度については1973年以降何の措置も講じられていなかった。このような中、経済社会の成熟化に伴って、景観・眺望をめぐる紛争の発生、住民団体・NPOによる公共事業や公共的施設管理への参画、自治体の景観条例の効果等により景観に関する国民の意識・行動が変化してきたことを踏まえ、国土交通省は、2003年7月に策定された「美しい国づくり政策大綱³」の中で、「この国を魅力ある国にするために、まず、自ら襟を正し、…この国土を国民一人一人の資産として、我が国の美しい自然との調和を図りつつ整備し、次の世代に引き継ぐという理念の下、行政の方向を美しい国づくりに向けて大きく舵を切る」と宣言するとともに、「景観に関する基本法制の制定」を唱えた。また、同大綱では、併せて「緑地保全、緑化推進策の充実」、「屋外広告物制度の充実等」を掲げた。

これらの景観・緑・屋外広告物は、それぞれ別の行政分野ではあるが、同時に都市の緑と屋外広告物は景観を構成する大きな要素でもある。そこで、政府は、これら3つの法制度の改正を1つの政策パッケージとして各分野を連携させつつ同時に行うこととし、2004年2月政府はいわゆる「景観緑三法（けいかんみどりさんぼう）」として「景観法」、「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」及び「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」を第159回国会に提案し、これらは同年6月に成立した。

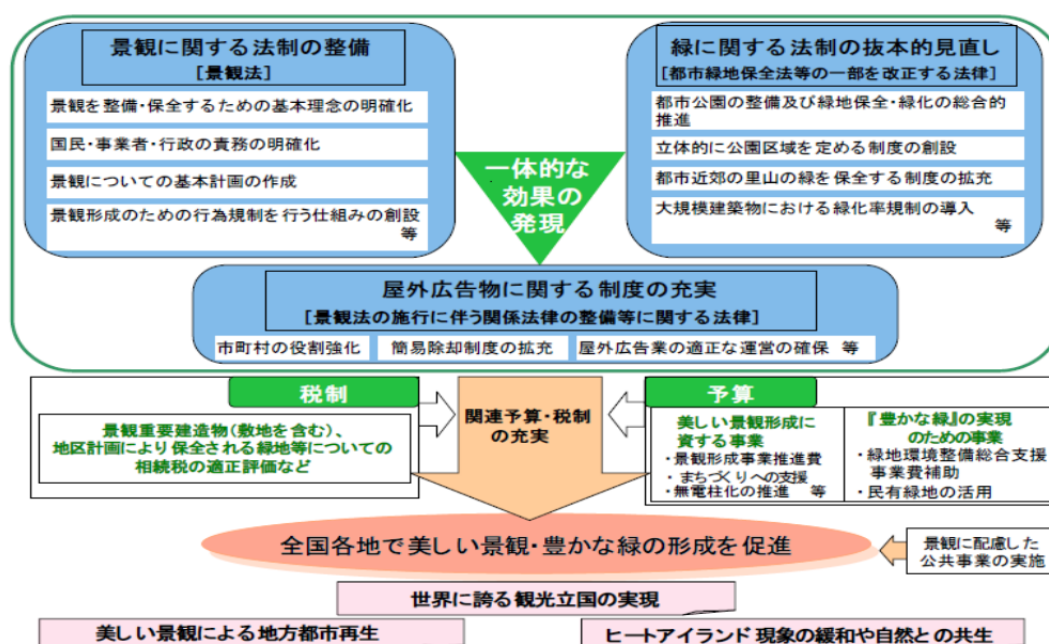


図 2-8 景観緑三法の全体像⁴

本節では、次章で展開する景観緑三法による政策的意義の分析と第4章以降で研究する建築物緑化制度の研究の前提として、景観緑三法の内容を概観する。なお、本節の内容は、景観緑三法の条文と景観緑三法の立案に携わった著者の経験を元に、国土交通省ホームページと各種文献（巻末参考文献参照）で補って記載した。

2. 都市緑地保全法等の一部を改正する法律の概要

(1) 都市緑地保全法等の一部を改正する法律の背景

従来、都市の緑に関する施策は、市町村が策定する緑の基本計画をマスタープランとして、都市緑地保全法による緑地の保全・緑化の推進施策と、都市公園法に基づく都市公園の整備を大きな柱としてきた（図 2-9 参照）。特に都市公園の整備については、1972 年度以降 6 次にわたる都市公園等整備五箇年計画（第 6 次は七箇年計画）により推進され、わが国の緑の保全と創出に相当の役割を果たしてきた（図 2-4 参照）。

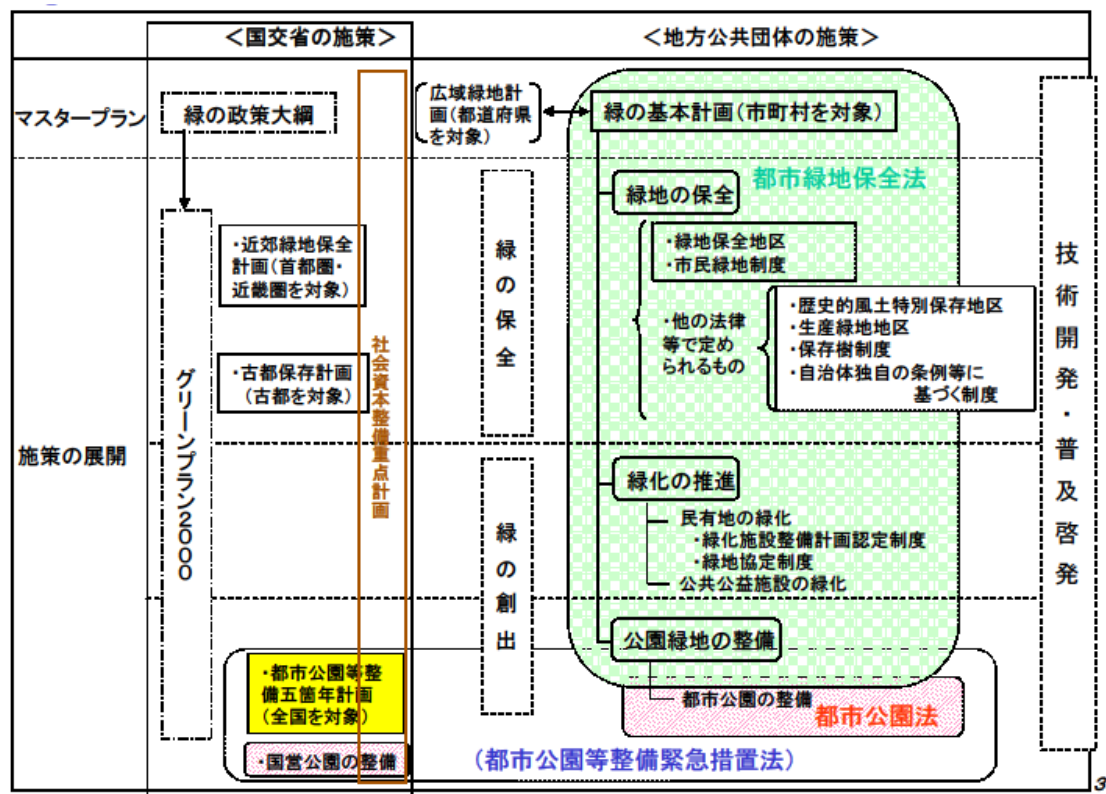


図 2-9 都市の緑に関する施策の体系⁵

しかし、近年の経済社会の変化を踏まえ、今日的な課題に的確に対応していくためには、既存の緑の保全、民有地・公有地の緑化、都市公園等の整備を含めた都市の緑とオープンスペースに関する総合的な施策運営が必要となってきた。このような背景から、第 1 節 1. で前述の社会資本整備審議会公園緑地小委員会「今後の緑のオープンスペースの確保方策について（第一次及び第二次報告）」において、法制度の改正が提案された。また第 1 節 1. で前述の「美しい国づくり政策大綱」（図 2-10 参照）においても、緑地保全と緑化推進のための制度の充実を図ることとされた。

さらに、2003 年 7 月に観光立国関係閣僚会議により策定された「観光立国行動計画⁶」（図 2-11 参照）、2003 年 12 月の社会資本整備審議会答申「国際化、情報化、高齢化、人口減少等 21 世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか⁷」（通称「都市再生ビジョン」図 2-12 参照）においても、緑豊かな街づくりのための制度の拡充が景観に関する基本的な法制度の整備等と並んで重要な課題として位置づけられた。

平成15年7月11日

「美しい国づくり政策大綱」を公表

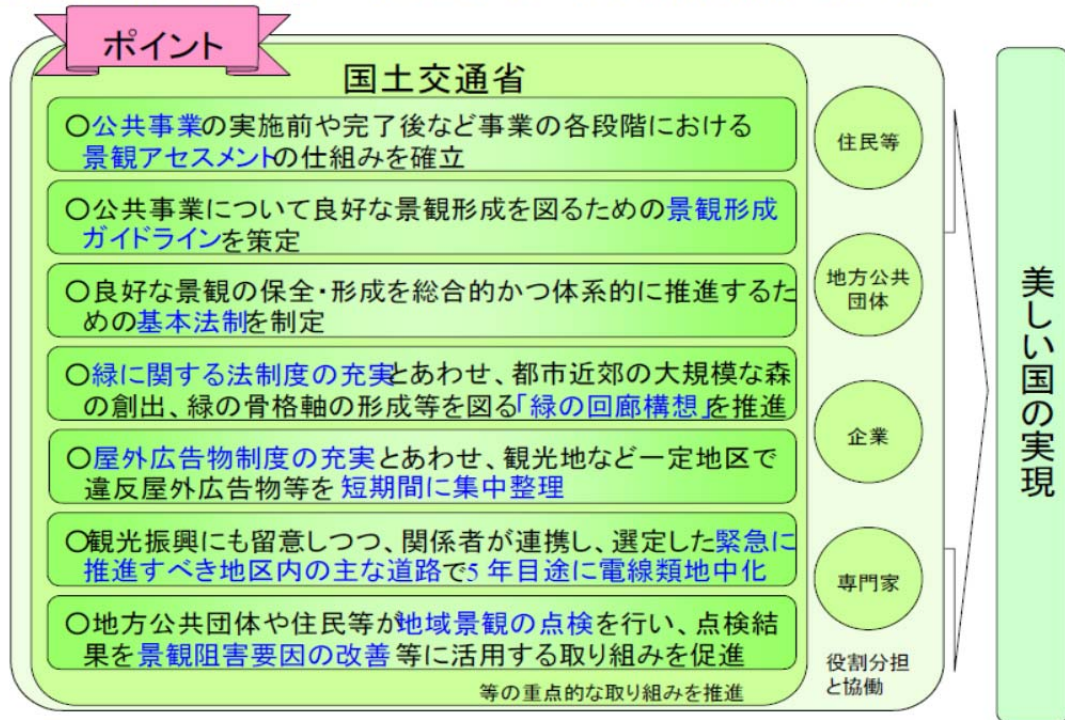


図 2-10 美しい国づくり政策大綱の概要⁸

H15. 7. 31 観光立国関係閣僚会議 決定

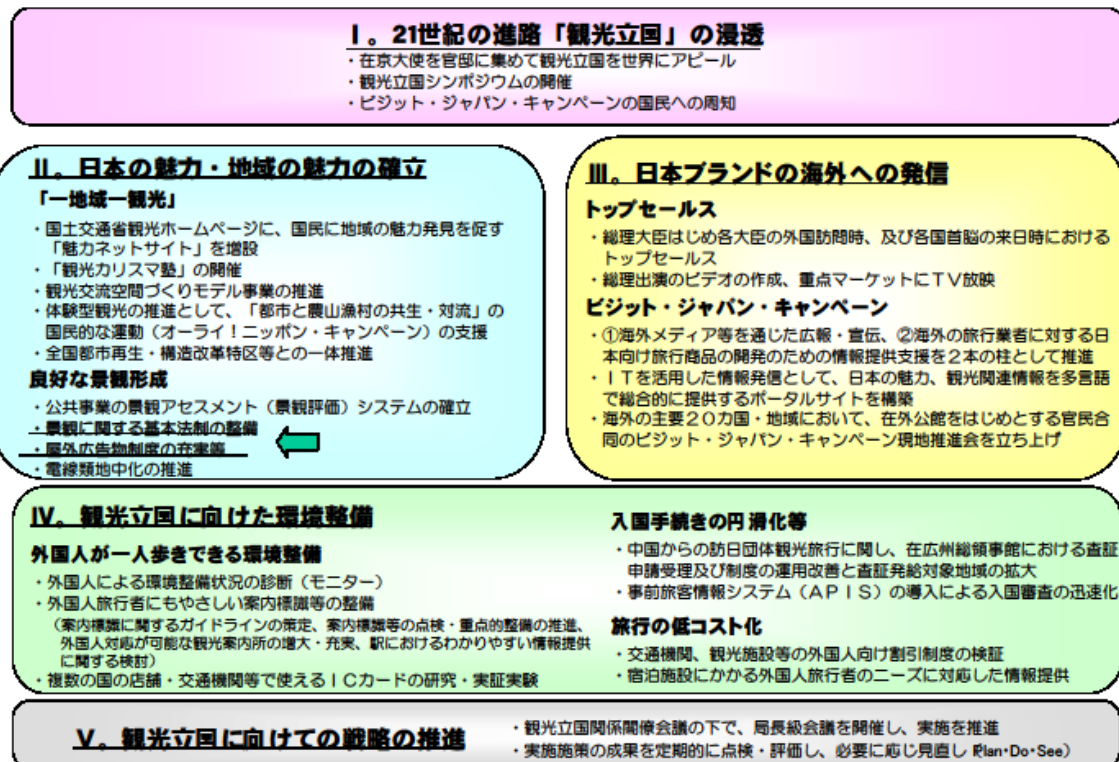


図 2-11 観光立国行動計画の主要事項⁹

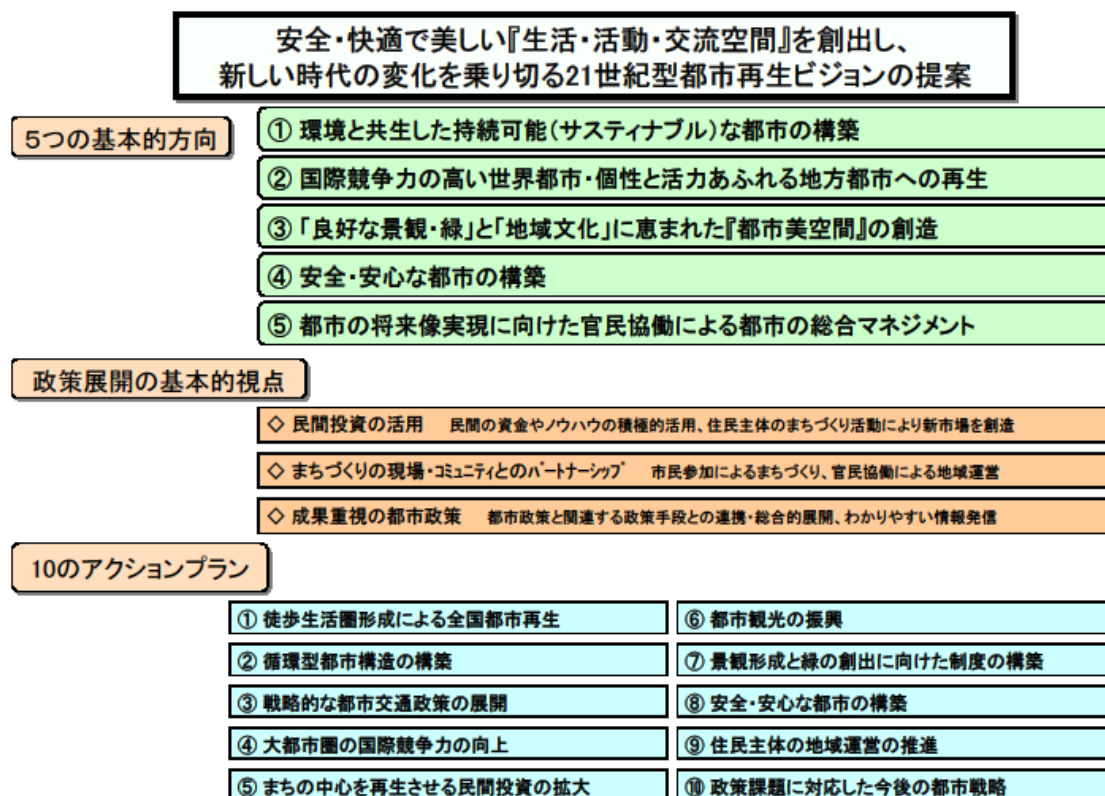


図 2-12 都市再生ビジョンの概要¹⁰

一方で、2002年3月に政府の地球温暖化対策推進本部において決定された地球温暖化対策推進大綱¹¹、2002年3月に地球環境保全に関する関係閣僚会議において決定された新・生物多様性国家戦略¹²、及び2004年3月にヒートアイランド対策関係府省連絡会議において策定されたヒートアイランド対策大綱¹³においても、都市緑化の推進や公園緑地の整備を進めることとされた。

このような背景の中、これを具体的な施策として法制化した「都市緑地保全法等の一部を改正する法律(平成16年法律第109号)」が「景観緑三法」の一つとして2004年に制定され、同年12月に施行された。

(2) 都市緑地保全法及び都市公園法の改正の概要

2004年に成立した「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」では、主として「都市緑地保全法¹⁴」及び「都市公園法」の改正が行われている。そこで、両法の改正とこれに伴う関係政省令の改正(以下本項で「本改正」という。)について、以下に内容を詳説する。

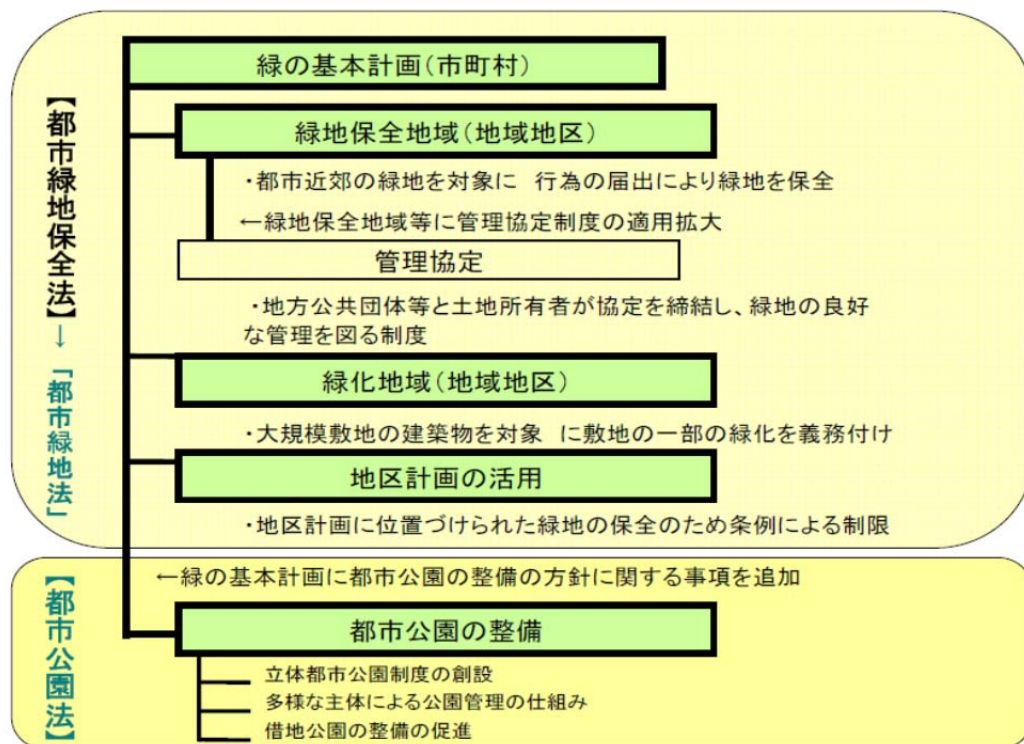


図 2-13 都市緑地保全法及び都市公園法の改正の全体像¹⁵

1) 都市保全緑地法の題名の改正

1973 年の制定以来、旧都市緑地保全法は、都市の緑地の保全と緑化の推進に関し必要な事項を定め、良好な都市環境の形成を図ることを目的としていたが、名称は「都市緑地保全法」とされていた。しかしながら、本改正において、公共による緑化の主要な手段である都市公園の整備を緑の基本計画に位置づけるとともに、緑化地域制度等の緑化に関する施策を充実したことから、この法律が都市の緑地の保全と緑化の推進を総合的に取り扱う法律であることを明らかにするため、名称が「都市緑地法」とされた。

2) 緑の基本計画の記載事項の拡充（都市緑地法第 2 章、都市公園法第 3 条）

本改正では、都市緑地法において、地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針が緑の基本計画の記載事項に位置づけられた。また、都市公園法において、緑の基本計画に「地方公共団体の設置に係る都市公園の整備の方針」が定められた市町村の区域内において、地方公共団体が都市公園を設置する場合には、当該緑の基本計画に即して行うものとされた。なお、市町村が緑の基本計画に「都道府県の設置に係る都市公園の整備の方針」を定めようとするときは、当該方針について都道府県知事への協議及びその同意が必要とされている。

本改正により、緑の基本計画は、都市公園の整備を含めた都市における緑地の保全と緑化の推進に関する総合的なマスタープランとして明確に位置づけられるとともに、都市における緑の確保のための主要な手段としての都市公園の整備の位置づけが明確化された。

3) 緑地保全地域制度の創設（都市緑地法第 3 章第 1 節）

都市内に残された貴重な緑地については、これまで開発等の行為を許可制とし現状凍結的な保全を行う緑地保全地区（本改正で特別緑地保全地区と改称）制度により保全されて

きた。他方、里山などの都市近郊の比較的大規模な緑地や、都市圏の骨格を形成するような広域的な緑地の保全を進める上では、厳しい行為規制による現状凍結的な保全ではなく、一定の土地利用と調和した緩やかな規制による保全手段が必要と考えられた。このため、都市の緑地について一定の土地利用との調和を図りつつ、適正な保全を図るための手段として、本改正で緑地保全地域制度が創設された。

緑地保全地域制度の内容は、以下の通り。緑地保全地域とは、無秩序な市街地化の防止のために必要等一定の要件を満たす都市計画区域又は準都市計画区域内の相当規模の緑地を保全するために都市計画で定められる地域地区である。緑地保全地域が定められたときは、都道府県等は届出・命令制度に係る行為の規制又は措置の基準を定める緑地保全計画を定めなければならないこととされている。



図 2-14 緑地保全地域のイメージ
(「新たな展開」 7 頁)

そして、緑地保全地域内で建築物の建築、木竹の伐採等の行為をしようとする者は、あらかじめ都道府県知事等に届け出なければならず、都道府県知事等は当該行為をしようとする者又はした者に対して、緑地保全計画で定める基準に従い、緑地の保全のため必要な命令をすることができることとされている。なお、行為者は、届出後原則 30 日間、行為に着手することができないこととされている。また、都道府県知事等の命令により損失を受けた場合には、原則として、通常生ずべき損失を補償するものとされている。なお、都道府県等による土地の買入れの規定は置かれていない。

また、都道府県知事等の命令により損失を受けた場合には、原則として、通常生ずべき損失を補償するものとされている。なお、都道府県等による土地の買入れの規定は置かれていない。

4) 地区計画等緑地保全条例制度の創設（都市緑地法第 3 章第 3 節）

本改正前から、地区計画等には地区整備計画等に「現に存する樹林地、草地等で良好な居住環境を確保するため必要なものの保全に関する事項」を定めることができることとされていた。しかしながら、その担保手段は、本改正前までは届出・勧告制にとどまっており、必ずしも十分な担保力が確保されていなかった。このため、本改正で、地区計画等緑地保全条例制度が創設された。同制度は、屋敷林や社寺林等、住宅地等に散在して残る緑地は、面積が比較的小規模なものであっても地区レベルの良好な居住環境の確保の観点からは重要なものがあることから、地区整備計画等に現に存する樹林地、草地等で良好な居住環境を確保するために必要なものの保全に関する事項を定めた場合において、条例を定めることにより当該樹林地、草地等について特別緑地保全地区と同等の現状凍結的な行為規制を行うことを可能とする制度である。具体的には、市町村は、地区計画等の区域内で地区整備計画に緑地の保全に関する事項が定められている場合に、地区計画等緑地保全条例において、建築物の新築、木竹の伐採等の行為について、市町村長の許可を受けなければならないこととすることができるとともに、当該地区計画等緑地保全条例には、都市緑地法の特別緑地保全地区に係る部分の規定の例により、適用除外規定、許可基準その他必要な事項を定めることとされている。また、市町村長の許可を受けることができないため

に損失を受けた場合には、原則として、通常生ずべき損失を補償するものとされている。
なお、土地の買入れの規定は置かれていない。

5) 管理協定の対象区域の拡大（都市緑地法第3章第4節）

管理協定制度は、2001年の都市緑地保全法の改正で導入された制度であり、地方公共団体又は緑地管理機構が、土地所有者等と緑地の管理のための協定を締結し当該土地所有者等に代わり緑地の保全及び管理を行うことにより、緑地の適正な管理と保全を図ろうとする制度である。本改正による緑地保全地域制度の創設に伴い、従来緑地保全地区内の緑地においてのみ適用されていた管理協定制度的について、特別緑地保全地区のほか、緑地保全地域内の緑地についても管理協定を締結することができることとされた。また、首都圏及び近畿圏の近郊緑地保全区域においても、管理協定を締結することができるよう、「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」の改正が行われている。

6) 緑化地域制度の創設（都市緑地法第4章第1節及び第3節）

市街化が進展し稠密な土地利用が行われている緑の少ない市街地の中心部等においては、公的空間における緑の確保には限界がある。緑化地域制度は、このような地域において必要な緑を確保するため、公的空間における緑の確保と併せて市街地の大半を占める建築物の敷地の緑化を進めるため本改正で創設された制度である。具体的には、市町村は、用途地域のうち良好な都市環境の形成に必要な緑地が不足し、建築物の敷地内において緑化を推進する必要がある区域について、都市計画に緑化地域を定め、併せて当該都市計画に緑化率の最低限度を定めることとされている。緑化率の最低限度は、①25%又は②100%－（「都市計画で定められた建ぺい率」＋10%）のうち小さいほうの数値を超えてはならないこととされている。

緑化地域内においては、敷地面積が原則 1,000 m²（市町村が条例を定めた場合においては 300 m²以上 1,000 m²未満で当該条例で定める規模）以上の建築物の新築又は増築（増築後の床面積が緑化地域の指定時点から 1.2 倍以上増加する増築に限る。）をしようとする者は、当該建築物について原則として都市計画で定めた緑化率の最低限度以上の緑化をしなければならないこととされている。なお、緑化率規制には、建築物の完成後も継続して適合することが義務付けられている。すなわち、緑化施設の維持管理義務である。

緑化率規制は、建築基準関係規定とされている。このため、緑化率規制の適用を受ける建築物については、原則として、緑化率規制に適合していなければ建築確認及び建築完了検査について、それぞれ確認済証及び検査済証の交付を受けることができない。なお、緑化率規制の適用を受ける建築物については、建築確認申請に際しては、当該建築物の計画が緑化率規制に適合していることを証する書面を添付することとされている。また、その際には、当該建築物の計画が緑化率規制に適合していることを証する書面の交付を市町村長に求めることができることとされている。

また、気温等やむを得ない理由により建築物の工事の完了の日までに緑化施設に関する工事が完了できない場合において、完了検査に際し当該緑化施設に関する工事が完了していないことを除き建築基準関係規定に適合していると認められるとき（すなわち外構の緑化部分以外が竣工している場合）は、市町村長の認定を受ければ、検査済証の交付を受けることができることとされている。

さらに、市町村長は、緑化率規制に違反していると認めるときは、違反の是正のため必

要な措置をとるべき旨を命ずることができる。



図 2-15 緑化地域のイメージ¹⁶

緑化施設の面積は、緑化施設の種類ごとに、原則として、その施設の水平投影面積により算出することとされている。ただし、壁面緑化については、「緑化施設が整備される壁面の水平投影の長さ×1 m」とされている。また、樹木については、①樹幹の水平投影面積の他、②樹高に応じて定められる円の面積又は③その水平投影面積に応じて樹木が一定数以上植えられた植栽基盤の水平投影面積によっても算出できることとされている。さらに、園路、土留めその他の付属施設については、付属施設以外の緑化施設（いわゆる本体施設）の面積の2割を限度として緑化施設の面積に参入することができることとされている。

7) 地区計画等における緑化率規制（都市計画法第12条の5、都市緑地法第4章第2節及び第3節）

本改正と同時に成立した景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律中の都市計画法の改正において、地区レベルの良好な都市環境の形成を図るための緑化の推進の観点から、地区計画等において、地区整備計画等に「建築物の緑化率の最低限度」を定めることができることとされた。地区計画整備計画等が定められた区域内においては従来より

建築物の建築に際し市町村長に対し届出を行うことが必要であるが、本改正で、届出された建築物の緑化率が当該地区整備計画等に定められた「建築物の緑化率の最低限度」に適合しない場合には、市町村長は勧告を行うことができることとされた¹⁷。

一方、本改正により都市緑地法に新たに創設された「地区計画等緑化率条例」制度は、市町村が条例を定めることにより、上述の地区整備計画等に定められた「建築物の緑化率の最低限度」を建築基準関係規定とし、緑化地域制度同様の緑化率規制を建築確認制度で担保しようとするものである。

地区計画等緑化率条例制度による緑化率規制の内容は、緑化地域制度による緑化率規制とほぼ同様の内容となっているが、条例に定める緑化率の最低限度の上限の数値は緑化地域制度と異なり25%を超えてはならないこととされているのみであり、100%－（「都市計画で定められた建ぺい率」＋10%）の上限は定められていない。

8) 市民緑地制度の拡充（都市緑地法第6章）

市民緑地制度は、1995年の都市緑地保全法改正で導入された制度であり、地方公共団体又は緑地管理機構が土地所有者等と契約を締結し、当該土地等に市民緑地を設置して住民の利用に供することにより、都市内の貴重な緑とオープンスペースを確保しようとする制度である。本改正では、従来土地（緑地）のみとされていた市民緑地の対象について、人工地盤、建築物その他の工作物に設置された緑化施設が加えられた。

9) 都市公園における公園施設の建ぺい率の緩和（都市公園法施行令第6条）

都市公園においては、オープンスペースを確保するため、建築物である公園施設の建ぺい率の上限を原則2%としている。そして、従来は、政令で、休養施設、運動施設、教養施設等については、これに10%の上乗せ特例が認められていた。

今般の改正では、都市公園が災害応急対策拠点や避難地・避難路として災害時にその役割をより一層発揮することができるよう、備蓄倉庫その他国土交通省令で定める災害応急対策に必要な施設については、この建ぺい率10%上乗せ特例の対象に含めることとされた。

さらに、個性ある地域づくりや良好な景観の形成等の観点から、都市公園において地域の重要な歴史的建造物等の保存と活用を図るため、休養施設又は教養施設のうち、①文化財保護法による国宝、重要文化財、登録有形文化財等の文化財であるもの、②文化財保護法に基づく条例により現状変更の規制及び保存のための措置が行われている建築物、及び③景観法による景観重要建造物について、建ぺい率の20%上乗せ特例が認められた。{

10) 公園管理者以外の者による公園施設の設置・管理の要件の緩和（都市公園法第5条）

都市公園に設けられる公園施設は、公園管理者である国又は地方公共団体が設けることが原則とされているが、従前は、「公園管理者が設置又は管理することが不適當又は困難と認められるもの」に限り、公園管理者の許可を受けて、公園管理者以外の者がその設置又は管理を行うことができることとされていた。このため、民間事業者等により、主に売店・飲食店の管理・経営や水族館等の高度な施設の設置・管理等が行われてきた。

本改正では、公園施設の設置や管理への地域住民の参画等のニーズの高まりに対応し、地域住民団体等多様な主体がより主体的に自らの判断に基づき都市公園の整備や管理を行えるようにするため、「公園管理者が設置又は管理することが不適當又は困難と認められ

るもの」に加え、「当該都市公園の機能の増進に資するもの」についても公園管理者以外の者に対し公園施設の設置又は管理を許可することができることとした。

1 1) 借地公園の整備の推進（都市公園法第16条）

都市公園は国又は自治体が用地を取得して整備する場合のほか、借地により整備される場合があり、実際に全国の都市公園の約4%程度¹⁸は借地によるものであった。

一方、都市の緑とオープンスペースの中核である都市公園の存続を図るため、都市公園法には都市公園の保存規定が設けられている。従来は「都市計画事業が施行される場合その他公益上特別の必要がある場合」や「廃止される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合」を除き、みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止してはならないとされていた。このため、従来行われてきたいわゆる借地方式による都市公園について、貸借契約の終了等に際して当該都市公園を廃止することができるかどうか法文上は必ずしも明確になっていなかった。本改正では、例えば企業の保有する遊休地等土地所有者が都市公園用地を提供しやすい環境を整備し、借地方式による効率的な都市公園の整備促進を図るため、いわゆる借地公園について、貸借契約の終了等の場合には都市公園の区域の廃止を行うことができることを明確にした。

1 2) 立体都市公園制度の創設（都市公園法第3章）

近年、人工地盤上等の特殊空間に緑地を整備する技術が普及してきていること、都市公園が多目的・多用途な都市のにぎわい空間としての役割を果たすことが期待されていることなどから、都心部など土地の効率的な利用が求められる地域において、土地の有効利用と都市公園の効率的な整備を図ることが必要となってきた。このため、本改正において、他の施設と都市公園との立体的土地利用を可能とする立体都市公園制度が創設された。

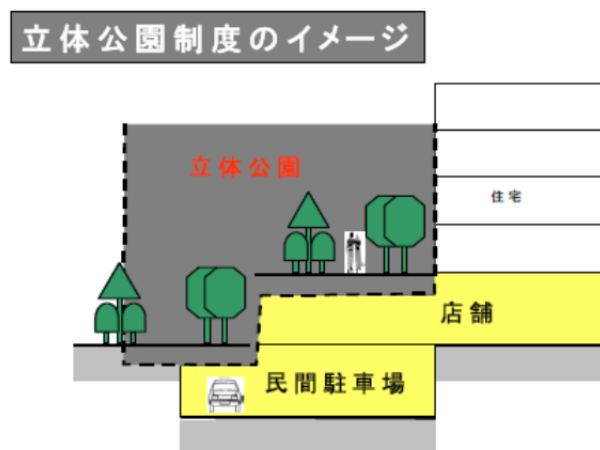


図 2-16 立体都市公園のイメージ
(「新たな展開」13頁)

具体的には、公園管理者は、都市公園の存する区域の状況を勘案し、適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため必要があると認めるときは、公園管理者が公告する都市公園の区域を立体的区域とすることができることとされた。即ち、公園区域を平面だけではなく立体的に定め、これにより都市公園法の及ぶ範囲を限定し、当該立体的区域の下にある区域には、公園立体保全区域に係る規定を除き、都市公園法が及ばないこととしたものである。なお、道路等とは異なり、都市公園の上空には他の施設を設けることは適当ではないことから、都市公園の立体的区域はその下限を定めることはできるがその上限を定めることはできないこととされている。この立体都市公園の制度は、都市公園を新設する場合の他、既存の都市公園においても適用することができる。

建物上の立体都市公園については、公園管理者の当該建物についての権原を確実なもの

とするため、公園管理者は、建物上に立体都市公園を設置しようとするときは、その建物の所有者等と公園一体建物協定を締結することができることとした。

また、公園管理者は、立体都市公園の構造を保全するため、その立体的区域に接する一定の範囲の空間又は地下を公園保全立体区域として指定することができることとした。これにより、例えば人工地盤上に設置された立体都市公園について人工地盤の橋脚周辺の掘削を制限することができる。

13) 監督処分に係る手続の整備（都市公園法第27条）

都市公園に放置された放置自動車等都市公園法に基づく除却命令の対象となる工作物等について、その命令の対象となる相手方を確知できない場合には、公告手続を経て公園管理者が自ら除却（略式代執行）することができることとされている。

本改正では、これらの放置物件等の除却を円滑に進めるため、公園管理者が略式代執行を行った工作物等について、公園管理者が保管することとされた。また、その返還のための公示、一定期間経過後の売却・廃棄等の手続が定められた。

3. 景観法の概要

（1）景観法の背景

わが国は、戦後すばらしい経済発展を成し遂げた。そして、この経済発展の基盤づくりとして、社会資本はある程度量的には充足されたが、国土の魅力は必ずしも十分とは言えない。特に我が国の自然に比べて、都市や田園、海岸における人工景観は見劣りがする。社会資本の整備の量的充足を追求するあまり、質の面がおろそかになっていたのではないか。第1節1. で前述の国土交通省「美しい国づくり政策大綱」は、このような認識の下、この国を魅力ある国にするため、良好な景観の保全・形成への取り組みを総合的かつ体系的に推進するため、その具体的施策の柱として、景観に関する基本理念、国・地方公共団体・国民等の責務・役割等に関する規定、市町村単位で良好な景観の形成・保全を図るための総合的な計画、総合的な計画に基づき幅広く景観に関する行為規制を行う仕組み等を盛り込んだ景観に関する基本法制の制定を目指すことを謳った。

その背景には、近年都市の人口増加と都市化が終焉しつつある中で、美しさや景観に対する国民意識・関心の高まりがあり、その具現として全国の自治体において景観に関する自主条例が制定される等各地で良好な景観に関する取り組みが進められていたことがある。前節3. で概観したとおり、従来、景観に関する法制度としては、限られた範囲の中で取り組むことが可能なものはあったものの、景観全体を正面から捉えて総合的に取り組むための法制度が欠如していた。このため、自治体は良好な景観の形成に取り組もうとする際の施策の総合性を確保するのに苦労するのみではなく、住民や事業者等も含む関係者間でトータルのコンセンサスを得ようとする場合の共通の理念や考え方の形成やそれぞれの責務の明確化等にも法律は何ら寄与し得なかった。また、多くの自治体の条例に基づく規制は、それを支える法律の規範がないこと等を理由として、強制力がなく担保力の不十分ないわゆる「届出勧告制」となっていた。

このため、景観に関する総合的・基本的な法制度として、2004年に「景観法(平成16年法律第110号)」が制定され、翌年までに全ての部分が順次施行された。

景観法の対象地域のイメージ



図 2-17 景観法の対象地域のイメージ¹⁹

景観法の狙いは、特に、良好な景観の形成に対する基本理念並びに国・地方公共団体・事業者及び住民の責務を明らかにするとともに、必要な場合に強制力を行使しうる具体的な規制の枠組みを備えることであった。また、景観は居住環境の向上等住民の生活に密接に関係する課題であり地域の特色に応じたきめ細かな施策が必要であることから、可能な限り自治体はその個性を発揮して規制の対象や基準等をカスタマイズすることができるよう、そして景観法制定以前に多くの自治体が自主条例で景観行政を行っていたことに鑑みそれらの条例と同様の規制等を行うことができるよう、更にスムーズに景観法に基づく制度に移行することができるよう、腐心されている。また、良好な景観の形成は都市だけの問題ではなく、農村や里地・里山、山林等に跨る問題であり、また建築物の他工作物、広告物や公共施設等の営造物、緑や自然、更に暮らしや営み・文化といったソフト面にも跨る問題であることから、これらの分野を総合的・横断的に施策を講じることができるよう工夫が重ねられている。

(2) 景観法の概要

本項では、2004年に成立した「景観法」の内容について詳説する。

1) 目的、基本理念及び責務(第1条～第6条)

景観法は、景観に関する基本的な法律としての性格と、景観に関する規制誘導策等を定める実体法としての性格を有している。このうち第1章の総則部分は、景観に関する基本法たる部分であり、その目的、基本理念、責務及び定義を定めている。

具体的には、基本理念の中で景観を「国民共有の資産」とし、その整備・保全の必要性

を唱えている。また、景観は地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるとの認識の下、その適正な制限が必要とする。さらに、景観と地域との関係も強調しており、具体的には、地域住民の意向を踏まえ、地域の個性及び特色の伸長に資するよう、多様な形成が必要としている。加えて、景観の有する地域間の交流や地域の活性化に対する役割があること、地方公共団体・事業者及び住民による一体的な取組が必要であること、良好な景観の形成には保全のみではなく創出も含まれるものであることが規定されている。

そして、この基本理念にのっとり、国・地方公共団体・事業者及び住民についてそれぞれの責務を定めている。

なお、景観法の定義規定の中には景観の定義はない。これは、景観法運用指針²⁰によれば、「すでに他法令上特段の定義がなく用いられている用語であること、また、良好な景観は地域ごとに異なるものであり、統一的な定義を置くと結果的に画一的な景観を生むおそれがあること」が理由とされている。この点は、学者等から評価する声がある [佐伯, 2007]。

2) 景観行政団体 (第7条第1項)

景観法では、景観行政を担う主体として「景観行政団体」という概念を置いている。指定都市、中核市、都道府県は自動的に景観行政団体となり、その他の市町村は、都道府県知事との協議・同意により景観行政団体になることができる。これは、景観行政団体は基礎的自治体である市町村が中心的な役割を担うことが望ましいという基本的な考え方を有しつつも、これまでの景観行政が、都道府県、市町村それぞれの自主的な条例に基づいて行われてきたという実態、市町村の中にはその組織、体制等から景観行政を担うことが難しいものもあるという実態を踏まえ、ひとつの地域において都道府県と市町村による二重の規制が行われることを避けるため、そのいずれかが景観行政を担うものとするため導入された方法である。このため、指定都市及び中核市を除く区域では都道府県が自動的に景観行政団体にはなるが、景観行政を担当する意欲を持つ市町村については、体制上明らかに景観行政が担えない等の例外的な場合を除いて、原則的に都道府県は市町村が景観行政団体になることに同意することが望ましいこととされている²¹。

3) 景観計画 (第2章第1節)

景観計画は、景観行政団体が、景観行政を進める場として定める基本的な計画である。景観計画には、①景観計画区域、②景観計画区域における良好な景観の形成に関する方針、③良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項、④景観重要建造物又は景観重要樹木の指定の方針を必ず定めることとされているとともに、⑤屋外広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項、⑥景観重要公共施設の整備に関する事項、⑦景観重要公共施設の占用等の基準、⑧景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的な事項、⑨自然公園法の許可の基準を必要に応じて定めることとされている。このうち、③良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項については、一定の行為に対する届出・勧告の基準等（例えば建築物等の形態・意匠²²や高さ、敷地面積の最低限度等。）を定めることとされている。

このように、景観計画では、建築物、工作物のみならず、棚田の保全や耕作放棄対策などを含む農地関連施策、屋外広告物・公共施設・森林・自然公園等良好な景観の形成に関する様々な事項を横断的かつ一体的に定めることが可能となっている。

景観計画の策定に当たっては、住民参加手続を整備し、住民等の良好な景観形成に対する能動的な参加を促進するための手続上の工夫が講じられている。具体的には、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないこととされているとともに、条例でその他の手続を付加することも可能とされている。また、住民提案制度も規定されている。



図 2-18 景観法と関連法による行為規制の仕組みの全体像²³

景観計画区域内では、建築物の建築、工作物の建設、開発行為その他の行為をしようとする時は、あらかじめ、景観行政団体の長に届出を行わなければならないこととされている。そして、この場合の届出対象行為については、条例で付加する又は除外することが可能となっている。また、届出対象行為が上記景観計画に記載された③の基準に適合しないと認められるときは、景観法上景観行政団体の長が必要な措置をとることを勧告することができることとされているが、建築物・工作物の形態・意匠の制限についてはさらに条例で位置づけることにより命令を行うことができることとされている。なお、命令に違反した場合には罰則や行政代執行の適用がある。

4) 景観協議会（第15条）

景観協議会は、景観計画区域における良好な景観の形成を図るために必要な協議を行うため、景観行政団体、景観重要公共施設管理者又は景観整備機構が組織することができることとされている協議会である。必要に応じ、関係行政機関、鉄道や電力等の公益事業者、観光や商工等の関係団体、住民などを加えることができる。協議会で決めた事柄には、尊重義務が発生する。

5) 景観重要建造物・景観重要樹木（第2章第3節）

景観重要建造物制度及び景観重要樹木制度とは、地域のランドスケープになる景観上重要な建造物、樹木を保全するため、景観行政団体の長が、景観上重要な建築物、工作物又は樹木を指定し、所有者等に適正な管理義務を課す制度である。指定にあたっては、あらかじめ所有者の意見を聴くこととされている（ただし、同意は要件とされていない）。一方、所有者からの指定の提案も可能となっている。また、景観行政団体の長が管理の基準を定めることも可能とされている。



図 2-19 景観重要建造物についての建築基準法の制限の緩和²⁴

そして、建造物であれば増改築や修繕・色彩の変更等の現状変更行為、樹木であれば伐採・移植といった外観を変更する行為をしようとするときは景観行政団体の長の許可が必要とされている。なお、文化財とは異なり、建造物の内部の変更については許可は不要である。そして、当該許可を受けることができないために損失を受けた場合の通損補償が規定されている。また、景観行政団体又は景観整備機構が所有者との間で管理協定を締結し、当該所有者に代わりその管理を行う管理協定制度も用意されている。なお、景観法の改正に伴う建築基準法の改正により、景観重要建造物である建築物については、条例で、建築基準法の外観に影響を及ぼす制限の適用除外又は緩和が可能となっている。また、所有者の変更の際の届出義務も課されている。

6) 景観重要公共施設（第2章第4節）

景観行政団体は、その管理者の同意を得て、良好な景観の形成に重要な道路、河川、都市公園、港湾等の公共施設（景観重要公共施設）について、その整備及び占用許可等の許可の基準を景観計画に定めることができるとされている。そして、景観計画に当該事項が定められた場合は、当該公共施設の整備は、当該景観計画に即して行われなければならないこととされている。また、景観重要公共施設である道路その他の公共施設の占用許可等の許可の際は景観計画に定められた基準に則して許可が行われることとされているとともに、景観重要公共施設である道路については、景観上必要な場合、交通量が多くない非幹線道路であっても電線共同溝を整備すべき道路に指定が可能とされている。なお、公共施設の管理者から景観重要公共施設について景観計画に定めるべき旨の要請も可能となっている。

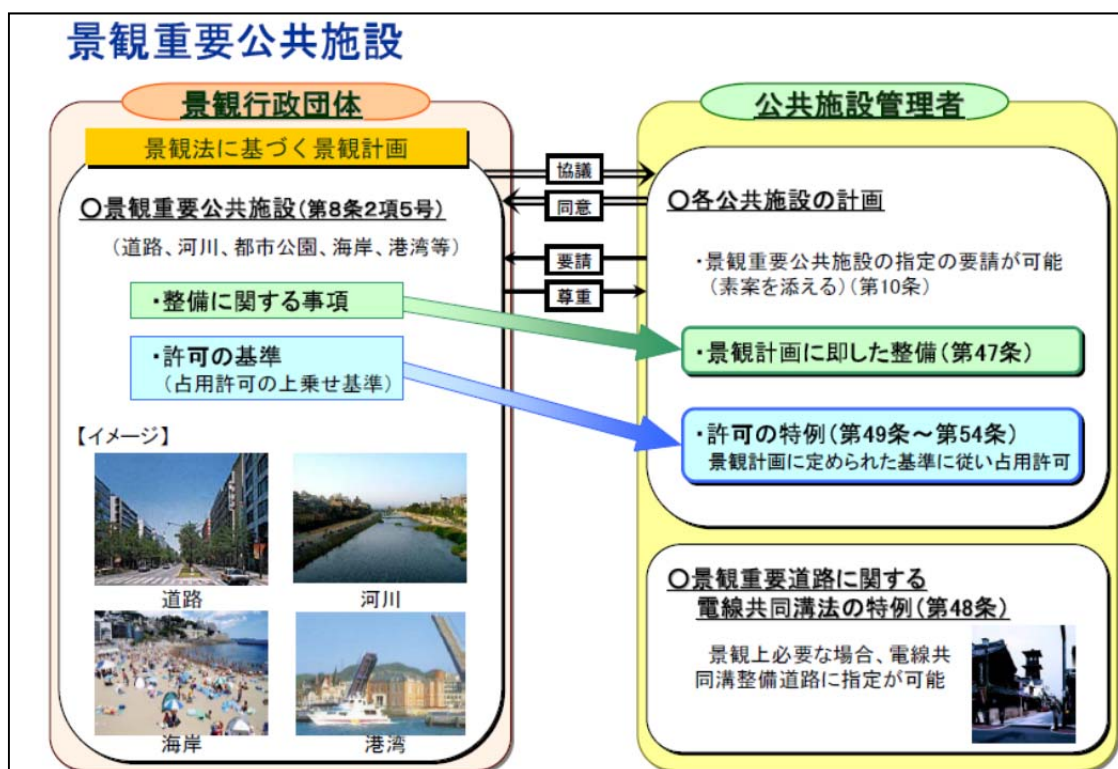


図 2-20 景観重要公共施設²⁵

7) 景観農業振興地域整備計画等(第2章第5節)

景観農業振興地域整備計画とは、景観計画区域内にある農業振興地域について棚田、景観作物地帯など景観と調和のとれた良好な営農条件の確保を図るために市町村が定める計画であり、その区域を併せて定めることとされている。区域内にある土地が耕作放棄等景観農業振興地域整備計画に従って利用されていない場合において、景観農業振興地域整備計画の達成のため必要があるときは、市町村長がその利用について勧告することができることとされているとともに、勧告に従わない場合には、市町村長がその土地の権利移転に関し協議することを勧告することができることとされている。また、景観整備機構が協議の勧告に係る農地の利用権を取得し、景観作物の育成等の管理を行うことができるよう、農地法の特例が定められている。

また、市町村は、景観計画に即して森林の公益的機能の維持増進を図ることが適当と認める場合には、市町村森林整備計画の一部変更を行うことができることとされている。

これらの規定により、景観行政と農政や森林行政との連携を図ることが可能となる。



図 2-21 棚田のイメージ

8) 自然公園法の特例(第60条)

景観計画に自然公園内の工作物の建設等に対する自然公園法の許可の基準が定められた場合には、自然公園の管理者は、当該基準を踏まえて自然公園内の行為の許可を行うこと

とされている。本規定により、景観行政と自然公園の管理との連携を図ることが可能となる。

9) 景観地区 (第3章第1節)

景観地区は、市街地の良好な景観の形成を図るため、市町村が都市計画に定めることができる地域地区の一つであり、従来都市計画法に規定されていた美観地区を発展・拡充させたものである。規制の対象は、建築物のほか、条例で位置づけることにより、工作物や開発行為も対象とすることができる。景観地区に関する都市計画には、必須事項として建築物の形態意匠の制限を定めることとされているほか、必要に応じ、建築物の高さの最高限度又は最低限度、壁面の位置の制限、建築物の敷地面積の最低限度を定めることができることとされている。また、工作物や開発行為その他の制限についても条例で定めることにより追加することができることとされている。

これらの規制の担保手段については、まず、建築物の高さの最高限度又は最低限度、壁面の位置の制限及び建築物の敷地面積の最低限度については、通常の都市計画による建築制限と同様に建築確認で担保される。一方、建築物及び工作物の形態意匠の制限については、一義的・定量的な基準のみではなく周辺景観との調和といった裁量的・定性的な基準による制限を行う場合等多様な場合が想定されるため、「裁量の余地のない確認的行為の性格を有する²⁶」建築確認ではなく、裁量的判断の可能な市町村長の認定で担保することとされている。認定に違反した場合等には市町村長は是正命令を行うことが可能となっている。また、開発行為・木竹の伐採その他の行為制限については市町村長の許可、工作物の高さ等については基準に対する直接の適合義務でそれぞれ担保される。

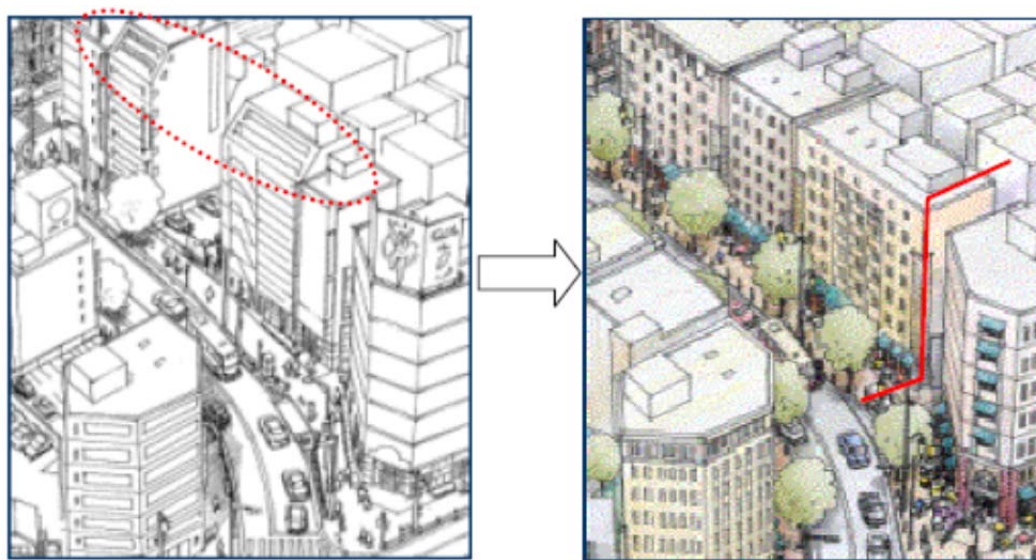


図 2-22 景観地区における建築物の規制の緩和²⁷
(壁面の位置と高さを決めた場合の斜線制限の適用除外)

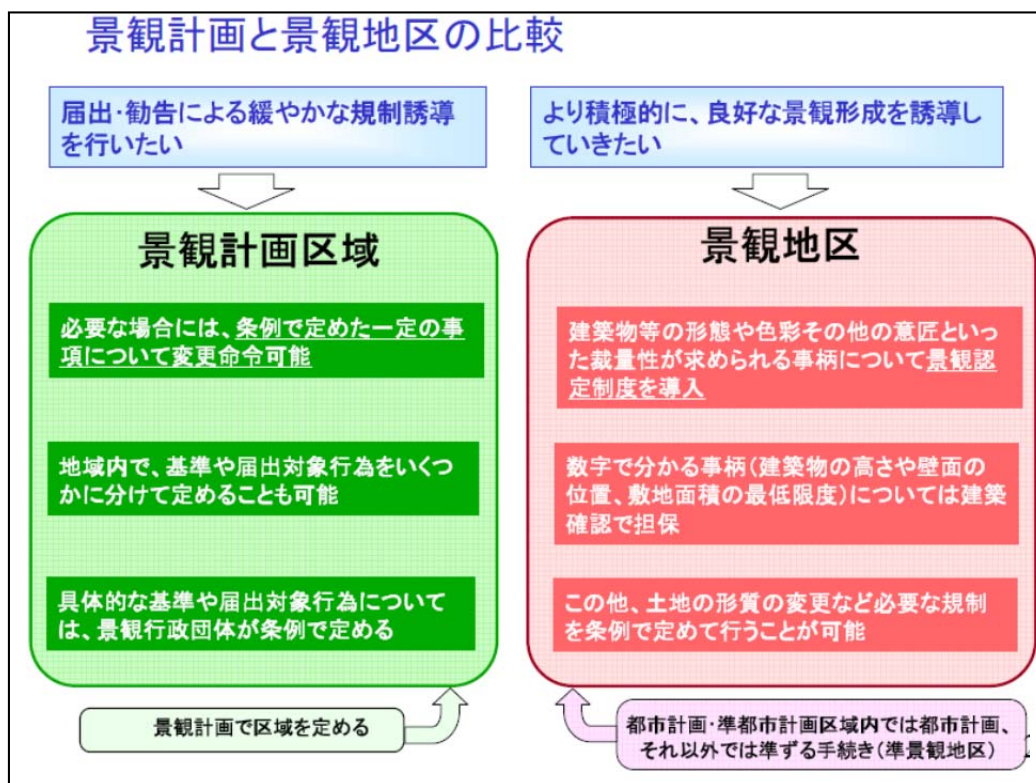


図 2-23 景観計画と景観地区の比較²⁸

10) 準景観地区 (第3章第2節)

準景観地区とは、都市計画区域・準都市計画区域外においても景観地区に準じた行為規制を行うことができるよう、都市計画区域及び準都市計画区域外の景観計画区域で、相当数(複数以上)の建築物の建築が行われ現に良好な景観が形成されている一定の区域を対象として、市町村が指定する地区である。景観地区は、市町村が定める素案について、公告縦覧を経て市町村が公告により区域を指定する。一方、具体的な制限については、条例で、建築物の形態意匠の制限を定めなければならないこととしている他、工作物の形態意匠や高さの制限、建築物の高さその他の構造又は敷地に関する制限、開発行為その他の行為制限等について、必要に応じ景観地区の規制に準じて条例に定めることとされている。

11) 地区計画等による建築物等の形態意匠の制限 (第76条)

従来の地区計画においても、建築物の形態意匠の基準を定めることが可能であり、その担保手段として市町村長への届出義務を課すとともに、当該基準に違反する場合は勧告が可能とされていた。さらに、建築基準法に基づく条例を制定すれば建築確認の対象とすることも可能であった。しかしながら、届出・勧告では、違反がなされた場合に強制力をもって担保することが不可能である一方、建築確認で担保する内容については一義的・定量的に判断することができる建築物の屋根又は外壁の形態・意匠の形状又は材料の制限に限られ、これら以外の裁量的・定性的な内容を含む制限を担保するための手法がないという問題があった。このため、形態意匠の制限について条例を制定した場合には、建築物の建築に際し市町村長が計画を認定するという景観地区と同様の仕組みが導入された。

12) 景観協定 (第4章)

景観協定とは、景観計画区域内の一団の土地の所有者等がその全員の合意により締結す

る良好な景観の形成に関する協定であり、景観行政団体の長の認可により有効となる。景観協定は、協定の認可後にその区域内の土地の所有者等になった者に対しても効力を有する。また、建築協定や緑地協定において住宅団地の新規開発等で活用されてきた、土地所有者が一人の場合の協定²⁹も規定されている。この限りにおいては、景観協定は、建築協定、緑地協定等と類似しているが、建築物や工作物の色や形状・素材・高さ・敷地の緑化、樹林地や緑地の保全、屋外広告物、ショーウィンドウや外観などの照明・ライトアップ、オープンカフェの開催・花の設置・清掃回数等のソフト事項等、景観に関することを幅広く一体的に協定に定めることができることが特徴である。

13) 景観整備機構（第5章）

景観整備機構とは、民間団体や市民による自発的な景観の保全・整備の一層の推進を図る観点から、良好な景観形成を担う主体として公益法人³⁰又はNPOを景観行政団体が指定する法人である。景観整備機構の業務は、①景観形成に関する事業を行う者に対する、知識を有する者の派遣、情報の提供、相談その他の援助、②景観重要建造物又は景観重要樹木の管理、③景観重要建造物と一体となる広場等の公共施設に関する事業や景観重要公共施設に関する事業の実施又は参加、④③の事業に利用する土地の取得や管理等、⑤景観農業振興の区域内の土地について委託に基づく農作業の実施及び当該土地の権利の取得・管理、⑥良好な景観の形成に関する調査研究、⑦その他良好な景観の形成を促進するために必要な業務とされている。

（3）景観法の制定と連携して行われた文化財保護法の改正の概要

景観法の創設とほぼ同時に、文化財保護法の改正が行われ、重要文化的景観の制度が創設された。

重要文化的景観とは、重要文化的景観は景観計画区域や景観地区内にある文化的景観のうち特に重要なものについて、都道府県又は市町村の申出に基づき文部科学大臣が選定したものである。文化的景観とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの³¹」である。重要文化的景観の現状変更や保存に影響を及ぼす行為をしようとする場合、文化庁長官に届出が必要とされている。また、文化的景観の保存活用のために行われる調査、保存計画策定、整備、普及・啓発等の事業に対しては、国からその経費の補助が行われる。

この制度により、文化財行政と景観行政の連携が進展することとなった。

4. 景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による屋外広告物法の改正の概要

（1）屋外広告物法の改正の背景

屋外広告物は、景観を形成する重要な要素である。まちなみ景観の整備・保全を推進しても、違反屋外広告物が乱立するようでは、良好な景観の形成は望むべくもない。実際に、我が国の景観を阻害する要因として、地上に張り巡らされた電線と並んで氾濫する違反広告物が挙げられることが多い。

一方、屋外広告物法は、第1節3.（2）で前述のとおり、従来国の事務とされていた広

告物規制を都道府県及び指定都市の事務とするとともに、規制を美観風致の維持及び公衆に対する危害の防止の観点に限定し、都道府県及び指定都市（後に中核市が追加）が条例を制定する場合の基準となる事項を定めるものとして、1949年に制定されたものである。その後何度かの改正を経て、1973年に簡易除却の対象をはり札及び立看板にも拡大し、屋外広告業についても届出制度を条例で創設することが可能とされた。一方、屋外広告物法に基づく条例による屋外広告物規制は、2004年時点において、全ての都道府県、指定都市及び中核市（合計95団体）で行われていた。自治体の条例は、昭和48年以降も、その時々ニーズ等に応じて様々に改正・見直しが行われてきたが、自治体の条例のみでは十分には対応できず、その対応には法改正が必要とされる事項も多々見られた。このため、国土交通省でも、屋外広告物基本問題検討委員会を設置し1999年に報告書を出す等その改正を模索してきたが、1973年以降屋外広告物法の見直しは行われてこなかった。一方、2002年に成立した構造改革特別区域法に基づく提案制度を利用し、自治体から違反広告物の簡易除却の対象の拡大が提案され、これを受けて構造改革特別区域法に屋外広告物法の特例が設けられ、構造改革特区内で簡易除却対象広告物の拡大等が行われた（詳細は（2）3）i）参照）。

一方で、2.（1）で前述の「美しい国づくり政策大綱」、観光立国関係閣僚会議「観光立国行動計画」及び社会資本整備審議会「都市再生ビジョン」においても、景観に関する基本的な法制度の整備等とともに、屋外広告物制度の充実が必要とされた。

このような背景の中、政府は、景観法、都市の緑に関する法制度の見直しとともに、屋外広告物制度の充実の3つの施策をパッケージとすることとし、屋外広告物法の改正を含む「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」を「景観緑三法」の一つとして2004年2月に政府は国会へ提出した。「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」は、同年6月に成立し、そのうち屋外広告物法の改正部分のほとんどは同年12月に施行された。

（2）屋外広告物法の改正の概要

本項では、2004年に成立した「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」による屋外広告物法の改正内容（以下本項で「本改正」という。）について詳説する。

1）許可区域の全国化（第4条）

従来、屋外広告物法においては、条例で屋外広告物の表示等の許可制をその全域について導入できる市町村は、「市及び人口5千人以上の市街的町村」とされていた。したがって、これに該当しない小規模な町村においては、幹線道路の沿道や文化財の周辺等においてスポット的に禁止地域や許可地域を設定することしかできなかった。しかしながら、良好な景観は、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特性の伸長に資するよう、多様な形成が図られるべきことに鑑み、本改正において、条例で屋外広告物の表示等について許可制とすることができる区域が全国に拡大された。

2）景観行政を行う市町村による屋外広告物条例の制定（第28条及び第6条）

景観法においては、良好な景観は地域の固有の特性と密接に関連するものであり、地域住民の意向を踏まえて形成されるべきものであることから、指定都市及び中核市以外の市町村についても、都道府県の同意を得て、景観計画の策定など景観行政を行う景観行政団

体となることができることとされた（３．（２）２）参照）。

そして、景観を構成する重要な要素である屋外広告物行政についても、景観行政団体が景観計画に基づく規制等と一元的に行うことを可能とすることが望ましいと考えられた。一方で、2004 年頃までに、約 1600 の市町村において、都道府県からの権限委譲により屋外広告物の許可や除却等の事務が行われており、屋外広告物行政を行う意識と能力のある市町村も少なからずあると考えられた。このため、従来、都道府県、指定都市及び中核市のみが可能であった屋外広告物に関する条例の制定について、都道府県が市町村と協議の上、その全部又は一部を景観行政団体である指定都市及び中核市以外の市町村にも行わせることができることとされた。なお、屋外広告業者は一方で市町村の区域を跨り活動することが多いことから、屋外広告業に関する条例は、この場合でも従前通り都道府県が制定することとされた。

また、この場合、景観行政と屋外広告行政の総合的・統一的運用を図るため、景観計画に「広告物の表示及び屋外広告物を掲出する物件の設置に関する行為の制限に関する事項」を定めることが出来ることとされるとともに、当該事項が景観計画に定められた場合においては、当該景観計画を策定した景観行政団体の屋外広告物条例は、当該景観計画に即して定めるものとされた。

3) 違反に対する措置（第3章）

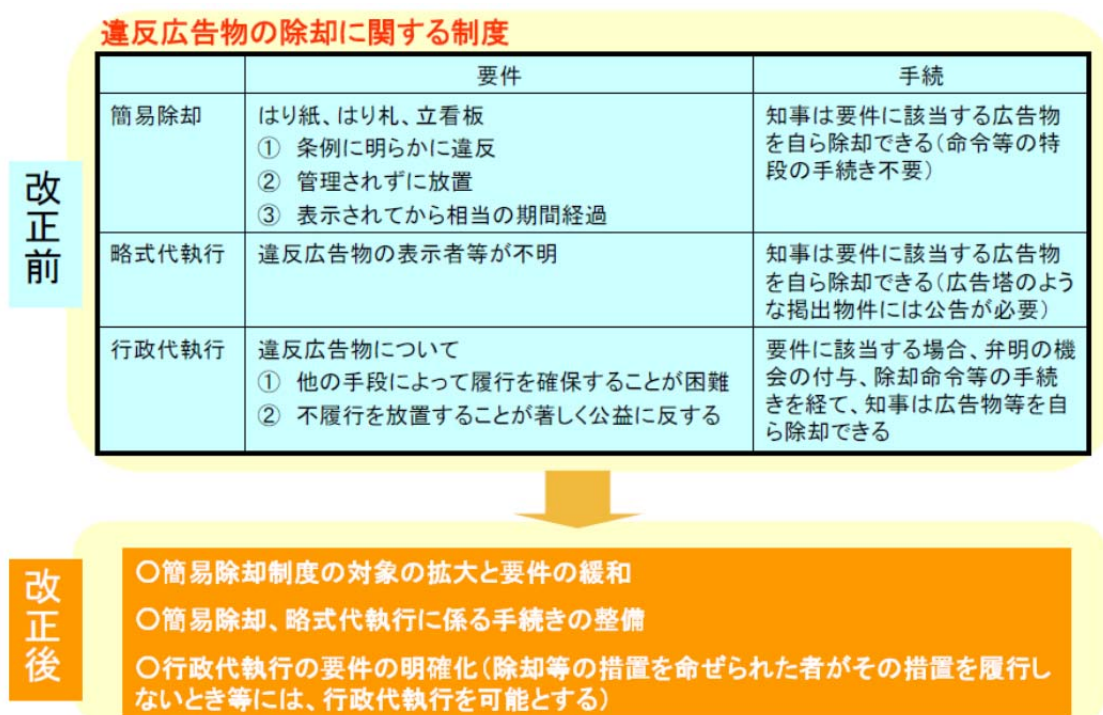


図 2-24 規制の実効性の確保³²

i) 簡易除却対象の拡大及び要件の緩和

一般的に、法令に違反した物件が設置されている場合等においては、行政はその設置者等にその除却等を命令し、相手方が従わない場合には、一定の要件の下に行政代執行により違法状況の是正を図ることとされている。しかしながら、従来より、明らかに屋外広告

物条例に違反しているはり紙、はり札及び立看板については、都道府県知事等は必ずしも相手方に命ずることなく、自ら除却を行う（簡易除却）ことが可能となっていた。ただし、はり札及び立看板については、表示されてから相当の期間を経過し、かつ、管理されずに放置されていることが明らかな場合に限られていた。また、はり札についてはベニヤ板、プラスチック板等に紙を貼ったもの、立看板については木枠に紙張り若しくは布張りをし、又はベニヤ板、プラスチック板等に紙を貼ったもの等に限られていた。

しかしながら、当時、プラスチック板や金属板に直接塗装したはり札類やプラスチック枠の立看板類、のぼり旗といった簡易除却対象広告物に類似した広告物による違反が、大量に発生していた。このため、2003年6月に公布された「構造改革特別区域法」の一部改正において、簡易除却の対象をこれらの広告物に拡大するとともに、表示されてから相当の期間を経過していなくとも簡易除却を可能とする特区制度が創設され、9つの自治体で同特区の認定が行われた。

そして、本改正において、この簡易除却の対象の拡大及び要件の緩和が全国で適用されることとなった。なお、これに伴い、前述の特区制度は廃止となり、このための構造改革特別区域法の改正が景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の中で行われた。

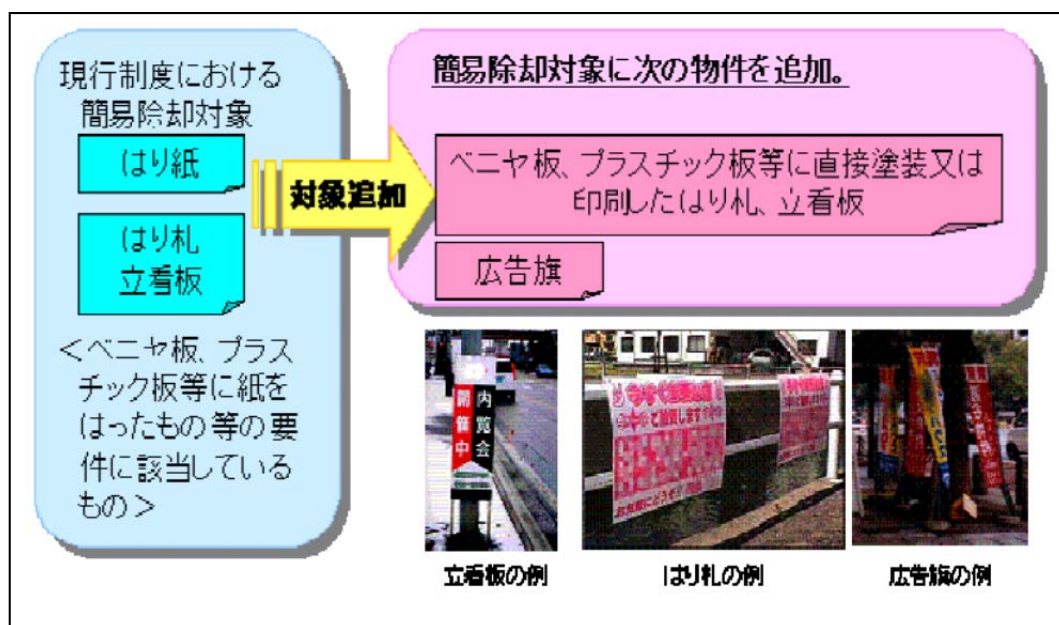


図 2-25 簡易除却対象物件の拡大³³

ii) 行政代執行に係る要件の明確化

屋外広告物法においては、野立看板等 i) に述べた簡易除却対象広告物以外の広告物について、屋外広告物条例に違反している場合には、都道府県知事等は、その除却等の措置を命じることができることとされている。この場合において、相手方が命令に従わない場合には、従来は、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつ、その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときに、行政代執行により都道府県知事等がその除却等の措置を行うことができることとされていた。本改正においては、条例に違反した広告物の迅速かつ的確な是正を図るため、行政代執行の要件の明確化として、「他の手段によってその履行を確保することが困難」、及び「不履行を放置することが

著しく公益に反する」という要件に必ずしも該当しなくとも、除却等の措置を命ぜられた者がその措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても履行期限までに完了する見込みがないときは、都道府県知事等が行政代執行により除却等の措置を自ら行うこと等ができるものとされた。

iii) 除却した広告物に係る手続の規定

都道府県知事等が i) の簡易除却又は簡易除却対象以外の広告物について命令の相手方が不明なため略式代執行を行って除却した広告物等の保管や廃棄等については、従来、明確な手続は法律に定められていなかった。そこで、その明確化を図り、除却した広告物の適切な管理・処分による良好な景観の形成のための違反除却の推進と財産権の適切な保護とのバランスを図るため、本改正において、はり紙を除き都道府県知事等が保管し、所有者等に返還するため都道府県の事務所等に公示することとされた。そして、公示した後は、はり札等、広告旗又は立看板等（台を除く。）については2日以上で条例で定める期間、特に貴重な広告物等については3ヶ月以上で条例で定める期間、その他の広告物等については2週間以上で条例で定める期間を経過しても、所有者等に返還できない場合において、保管に不相当な費用若しくは手数を要するときは、広告物を売却し、売却代金を保管することができることとされた。この場合において、広告物の価額が著しく低い場合であって、売却につき買い受け人がないことが明らかであるとき等には、廃棄することができることとされた。なお、返還のための公示から6ヶ月を経過してもなお広告物等又はその売却代金を返還することができない場合は、その所有権は都道府県等に帰属することとされた。

4) 屋外広告業の登録（第4章第1節）

屋外広告業を営もうとする場合は、従来、条例で定めるところにより都道府県知事等に届出を行わなければならないこととされており、実際に、2004年時点において1自治体を除く全ての都道府県及び指定都市・中核市で、条例により届出が必要とされていた。しかし、屋外広告業の届出制においては、ある業者が違反を繰り返しても、違反の是正命令や罰則の適用はありえても営業自体は続けることが可能となっていた。違反広告物をなくし、良好な景観を形成していくためには、違反広告物が表示されない体制づくりが必要である。このため、本改正において、条例に違反した屋外広告業者に対して、営業停止や登録の取消しを行うことができる登録制が導入された。

この登録制の具体的内容は条例で定められるが、改正屋外広告物法では、その主要事項について基準を定めている。従って、条例には

- ① 登録の有効期間は5年であること。
- ② 過去に登録の取消しを受けてから2年を経過していない者、屋外広告物条例違反で罰金以上の刑に処せられその執行を終わった日から2年を経過していない者等、一定の欠格事由に該当する者は登録を受けることができないこと。
- ③ 登録を受けようとする者は、営業所ごとに業務主任者を選任しなければならない、業務主任者は法令の規定の順守その他業務の適正な実施を確保するための業務を行うこと。
- ④ 屋外広告物条例又はこれに基づく処分に違反した場合等においては、都道府県知事等は登録の取消し又は事業の全部若しくは一部の停止を命ずることができること。が少なくとも定められることとされている。

従来は、屋外広告業は届け出制であり、違反を繰り返して行政指導に従わない不良業者も、罰金や命令を個別に受けるのみで、営業の続行が可能

登録制度の導入

○条例で屋外広告業の登録制を設けることができる

○屋外広告物違反の場合に、登録の取り消しや営業の停止が可能



図 2-26 屋外広告業の登録制度の導入³⁴

このうち③の業務主任者となるべき者は、広告物の表示等に関し必要な知識を修得させることを目的として都道府県等の行う講習会の課程を修了した者のほか、国土交通大臣の登録を受けた登録試験機関が広告物の表示等に関し必要な知識について行う試験に合格した者及びこれらの者と同等以上の知識を有する者として条例で定める者のうちから選任するものとされている。

5) 登録試験機関（第4章第2節）

本改正で、4)の広告物の表示等に関し必要な知識についての試験を行う登録試験機関について、その登録の基準、役員の選任及び解任、試験委員、帳簿の備付け、適合命令、登録の取消し等について所要の規定が設けられた。

6) 罰則（第6章）

従来は、屋外広告条例の罰則には、罰金のみを科する規定しか設けることができないこととされていたが、本改正において、屋外広告物の表示等に関する規制に違反した場合には罰金のほか過料を科する旨の規定を設けることができるものとされた。また、屋外広告業の登録制度に係る条例については、この他懲役、禁錮等の罰則も科することができるものとされた。

7) その他

- ① 屋外広告業の登録制を導入したことを踏まえ、目的を改正し、屋外広告業について必要な規制の基準を定めることを追加する等の見直しが行われた。（第1条）
- ② 条例で広告物の表示等を禁止することができる物件に、景観重要建造物及び景観重要樹木が追加された。（第3条第2項）

-
- ¹ 社会資本整備審議会公園緑地小委員会「第一次報告：2002年7月、第二次報告2003年3月」国土交通省ホームページ (http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/2/images/shiryoku6.pdf) 2011.12.11 参照。
- ² 第2章第1節3.(1)5)及び同節注54参照。
- ³ 国土交通省ホームページ (http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html) 2011.12.11 参照。
- ⁴ 第9回秋田市都市緑化推進専門部会資料7「景観緑三法の制定について」。秋田市役所ホームページ (<http://www.city.akita.akita.jp/city/ur/pc/senmonbukai/9th/siryoku7.pdf>) 2012.1.6 参照。
- ⁵ 「公園緑地行政の新たな展開 都市緑地法等の改正について(国土交通省都市・地域整備局公園緑地課)」(以下「新たな展開」という。)3頁。国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/pdf/toshiryokuchi-kaisei.pdf>) 2012.1.6 参照。
- ⁶ 首相官邸ホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko2/kettei/030731/keikaku.pdf>) 2011.12.23 参照。
- ⁷ 2003年12月24日社会資本整備審議会(都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会)。国土交通省ホームページ (http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_03.html) 2011.12.23 参照。
- ⁸ 「新たな展開」21頁。注5参照。
- ⁹ 「新たな展開」20頁。注5参照。
- ¹⁰ 「新たな展開」22頁。注5参照。
- ¹¹ 環境省ホームページ (<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/taiko/>) 2012.1.6 参照。
- ¹² 環境省ホームページ (<http://www.biodic.go.jp/biodiversity/wakaru/initiatives2/index.html>) 2012.1.6 参照。
- ¹³ 環境省ホームページ(<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=4837>) 2012.1.6 参照。
- ¹⁴ 昭和48年法律第72号の2004年の景観緑三法による改正前の名称。改正後は「都市緑地法」。本章以降、昭和48年法律第72号について2004年の景観緑三法による改正後は「都市緑地法」と、同改正以前は「旧都市緑地保全法」と称する。
- ¹⁵ 「新たな展開」5頁。注5参照。
- ¹⁶ 第9回秋田市都市緑化推進専門部会資料8「緑地の保全及び緑化の推進の法制度等について」7頁。秋田市役所ホームページ (<http://www.city.akita.akita.jp/city/ur/pc/senmonbukai/9th/siryoku8.pdf>) 2012.1.6 参照。
- ¹⁷ 以下「地区計画等における緑化率規制(条例を定めない場合)」という。
- ¹⁸ 「新たな展開」16頁参照。
- ¹⁹ 「景観法の概要(平成17年9月国土交通省都市・地域整備局都市計画課)」6頁。国土交通省ホームページ(<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/pdf/keikanhou-gaiyou050901.pdf>)2012.1.13 参照。
- ²⁰ 国土交通省・農林水産省・環境省「景観法運用指針(平成16年12月)」国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/pdf/keikan-shishin02.pdf>) 2012.1.18 参照。
- ²¹ 「景観法運用指針」注20参照。
- ²² 例えば色彩、デザイン等。
- ²³ 「景観法の概要」13頁。注19参照。
- ²⁴ 「景観法の概要」44頁。注19参照。
- ²⁵ 「景観法の概要」40頁。注19参照。
- ²⁶ 最判昭60.7.16。
- ²⁷ 「景観法の概要」44頁。注19参照。

²⁸「景観法の概要」22頁。注19参照。

²⁹いわゆる一人協定。認可後土地が分譲され団地等の住民に対して効力を及ぼす。

³⁰2008年に施行された公益法人改革3法により、現在は一般社団法人、一般財団法人又はNPO法人が景観整備機構になることができることとされている。

³¹文化財保護法第2条第1項第5号。

³²「屋外広告物法の改正」5頁。国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/pdf/okugaikoukoku01.pdf>) 2012.15 参照。

³³「屋外広告物法の改正」2頁。注32参照。

³⁴「屋外広告物法の改正」7頁。注32参照。

第3節 景観緑三法以降の制度改正

第3章第1節6. で後述するように、景観緑三法の一環としての都市緑地保全法緑等の一部を改正する法律及び関連政省令の改正は、緑地保全・緑化施策と都市公園施策の総合化、都市緑地法における緑地保全と緑化の対等化、景観と緑地保全・緑化の緊密な関係の明確化、緑の基本計画の総合性の強化、都市の緑地保全と緑化における思想と制度についての新たな時代の開拓、そして行政手段における規制手法への回帰と給付手法の縮小への対応という意義があった。その結果、都市の緑地に関する法制度の体系は概ね確立されたといえる。ただし、その後、地方分権の要請から若干の制度改正が行われた。

一方、景観法については、多くの文献が指摘するように、総合的な施策展開を可能としたこと、条例に対する法的位置づけの付与、景観目的というという必ずしも数値等で表せないものも含む規制に対し強制力を有する制度の創設、景観の理念と責務の法定による共通理解の醸成、後発自治体や景観の積極創造等の自治体の政策誘導、自治体に大きな自由度を与える法制度（分権的制度）の創設、住民参加・担い手尊重の仕組み、建築基準法等法律の特例制度の創設等の意義があった¹。しかしながら、その後、景観法の理念をさらに展開するためにも、歴史的資産を活用したまちづくりを行おうとする地方公共団体に対する支援の充実が必要とされた等を背景に、歴史まちづくり法が制定された。

本節では、前2節以降の状況として、これらの2004年の景観緑三法の制定以降に行われた法制度の改正について概観する。なお、上述のように、景観に関する総合的な施策展開が可能となり、緑地保全・緑化施策と景観施策についても緊密化が図られたことから、本節では、両者を区分せずに法制度の変遷を概観する。本節の内容も、各種文献（巻末参考文献参照）と国土交通省ホームページを著者が調査し、とりまとめたものである。

一方、第3章第2節で後述するように、景観緑三法による屋外広告物法の改正により、市町村による屋外広告物条例の制定等地域の実情に応じたきめ細やかな規制、景観施策との連携、簡易除却の対象の拡大等の違反広告物対策、悪質な屋外広告物業者への対応等が可能となる意義があり、自治体にとって屋外広告物行政に係る法律上の制約は極めて少なくなった。その結果、2004年の景観緑三法による改正以降屋外広告物に関する法律上の大きな課題は生じていないと考えられ、その結果特段の法律の改正は行われていない。

（1）歴史まちづくり法の制定（2008年）

わが国の街には、城や神社仏閣等の歴史上価値の高い建築物が、またその周辺には町家

や武家屋敷等の歴史的な建造物が残されており、そこで歴史と伝統を反映した生活が営まれることにより、地域固有の風情・情緒等が形成されている。これらは、地域固有の歴人々の活動と歴史上価値の高い建造物及び周辺市街地とが一体となって形成された良好な市街地の環境と定義づけることができ、これを地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（以下「歴史まちづくり法」という。）では「歴史的風致」と呼んでいる。これらを保全するための制度としては、前節までに概観したように、古都保存法、文化財保護法、景観法、都市計画法等の制度があるが、古都保存法はその保存対象を京都、奈良、鎌倉等の古都周辺の自然的環境に限定しているうえ市街地とは区分された自然的環境の保全を主眼としていること、文化財保護法は文化財そのものの保存・活用を目的としており周辺環境の整備には限界があること、景観法・都市計画法は規制措置を中心としており歴史的資産を活用したまちづくりへの積極的支援措置がないこと等の限界があった。このため、維持管理の費用や手間の問題、高齢化や人口減少等により、古都や伝統的建造物群保存地区が指定されていない都市や指定されていてもこれらの地区外など、全国各地で歴史的建造物の滅失等に代表される良好な歴史的風致が失われつつあった。更に、歴史的建造物のみではなく、空地空家や低層市街地での高層マンションの出現等その周辺や背後地における景観の乱れも深刻化し、歴史的建造物や緑地、山や田園景観だけではなく、市街地に対する国の支援が望まれるようになった。

このような背景から、社会資本整備審議会答申及び文化審議会文化財分科会企画調査会報告を受け、全国の市町村を対象に、まちづくり行政と文化財行政の連携により、歴史的風致を後世に承継するまちづくりを進めようとする取組を国が支援するための新たな制度として、2008年に歴史まちづくり法が制定された²。なお、この法律は、文化財議行政を所管する文部科学省（文化庁）とまちづくりを所管する国土交通省・農林水産省との共管になっている。

歴史まちづくり法の主な内容は、まず第一に、主務大臣³が歴史的風致維持向上方針を策定するとともに、市町村は歴史的風致維持向上計画を作成し主務大臣の認定を受けることができることとされている。第二に、重要文化財等と一体となって歴史的風致を形成している建造物について、認定を受けた計画に基づき市町村が指定して保全する制度が創設された。具体的には、当該建造物の増改築等に際しての届出・勧告制度、所有者等の適切な管理義務、文化庁長官の技術的指導等が定められている。第三に、歴史上価値の高い建築物の復原を市街化調整区域において行う場合の開発許可の特例、文化財保護法の現状変更の許可等の文化庁長官の権限の市町村の教育委員会への委譲、屋外広告物法に基づく条例制定権限の市町村への委譲等、歴史的まちづくりを市町村がすすめやすいよう法律の特例が定められた。第四に、地域の歴史及び伝統を生かした物品の販売や料理の提供などを行う歴史的風致にふさわしい用途の建築物等について、用途制限の特例によりその立地を可能とする新たな地区計画制度が創設された。

また、市町村が定めた歴史的風致維持向上計画に基づく事業や活動に対して、国の支援措置を講ずることとされている。例えば、歴史的景観形成事業やまちなみ環境整備事業による歴史的風致形成建造物の修復・復元やその他のハード・ソフト事業に対する支援、都市公園事業による城跡・旧宅等に対する補助、農村振興総合整備事業等による農業用排水施設の修復に対する支援等である。

歴史的風致維持向上計画認定状況

平成24年3月5日

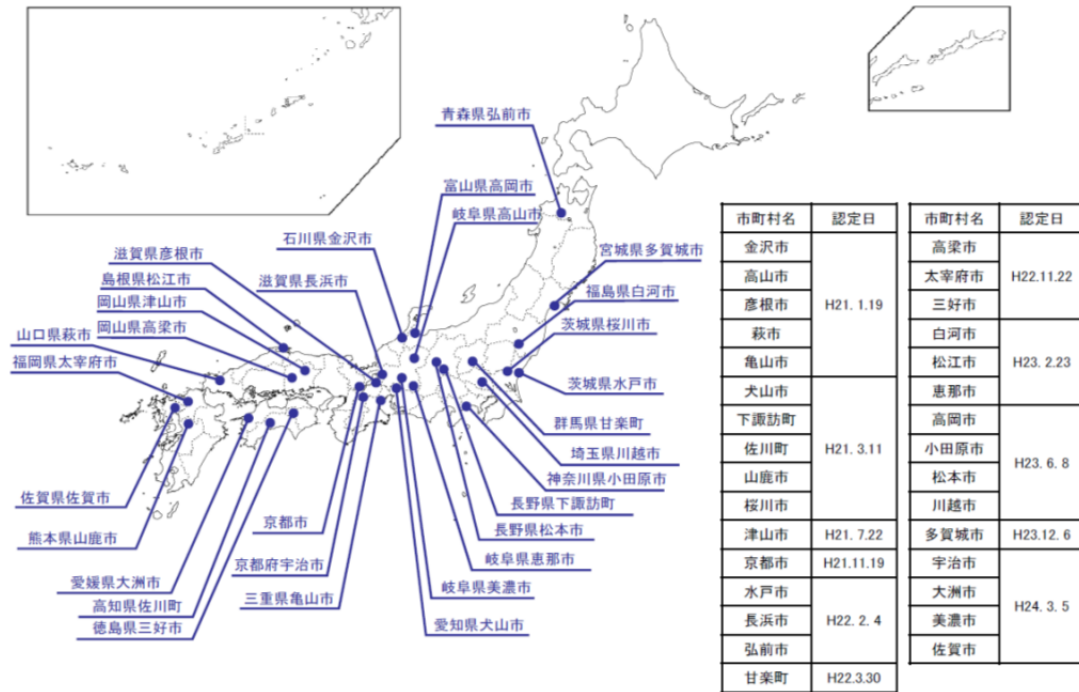


図 2-27 歴史的風致維持向上計画認定状況⁴

この法律は、古都や文化財になるような著名な歴史的建造物がない普通のわが国の都市において、また歴史的建造物のみではなくその周辺市街地、そして人々の活動まで含んで一体として、その街の歴史や文化を保護しつつ街づくりに生かしていくという新たな方向性を法律として打ち出したことに意義がある。また、その際、規制のみではなく、国の認定（ブランド化）と財政的な支援が行われることが特徴であり、景観法とは「車の両輪の関係」【越澤，2009】にあると評価されている。さらに、従来のタテ割りを越え、文化庁、国土交通省、農林水産省が共感しているという点でも画期的と評価されている【越澤，2009】。

2012年3月5日現在、歴史的風致維持向上計画は31件認定されている（図 2-27 参照）。

（2）地域主権一括法による義務付け・枠づけの見直し及び権限委譲（2011年）

2009年の民主党への政権交代を受け、同党のマニフェストに記載された地域主権の確立に向け、2010年6月地域主権戦略大綱が閣議決定された。当該大綱では、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ地域の自主的判断を尊重すること、「補完性の原則」に基づき住民に身近な行政はできる限り自治体にゆだねること等が唄われていた。これを受け、2011年4月に第一次地域主権一括法が、2011年8月に第二次地域主権一括法が成立した。

具体的に都市の緑地関連では、第二次地域主権一括法及び同法改正を受けて行われた関係政令の改正において、まず、権限委譲として、①市町村が設置する公園・緑地の都市計画決定、並びに市町村の区域を跨らない特別緑地保全地区及び風致地区の都市計画決定に

ついて、全て市町村が行うこととするとともに、②特別緑地保全地区に係る行為許可、原状回復命令、損失補償、土地の買入れ等の権限について、都道府県（知事）から市（長）へ委譲されることとなった。また、義務付け・枠づけに関しては、①都市公園の種別ごとの配置及び規模の基準、公園施設の建ぺい率の制限等について、政令で定める基準を参酌しつつ条例に委任するとともに、②緑の基本計画の記載事項について例示化する等の改正が行われた。

また、都市計画に関連しても、第一次又は第二次一括法において、①線引き等一部の権限の都道府県から指定都市へ委譲、②三大都市圏等の大都市（特定区域）における都道府県の都市計画に関する国土交通大臣の同意付き協議の廃止、③市の都市計画についての都道府県知事への協議に際しての知事の同意の廃止、④都市計画に定める事項の一部例示化、⑤都市計画施設の区域内等における建築の許可・監督処分等の権限について都道府県知事から市長へ委譲等の改正が行われている。

¹各文献による景観法の具体的な意義は、例えば、以下の通り。自治体の条例規制に対する法的根拠の付与、自治体の景観行政の意識の深化、景観に関する能動的な計画策定の可能性、都市計画における「質」のコントロール手法としての認定制度の確立、住民からの提案制度の創設（以上〔西村，2005〕）、自治体に対する政策誘導、地方分権に配慮した立法（自治体への大きな法政策裁量の付与：法律と条例の対等関係の実現）、建築基準法の規制緩和等の付与、市民参加と決定手続へのNPO他市民参加と決定手続の自治体委任（以上〔北村，2005a〕）、地域特性に応じた価値観の多様性を法律として受け止める、担い手の自主性や主体性の尊重、総合的な施策展開、強制力の付与による実効性の高い仕組み、建築基準法等の特例（以上〔内海，2006〕）、景観緑を目的とする共通土俵の形成、国交省、農水省、環境省の共管による政策連携の可能性、景観法の都市計画区域適用による都市・農村を包含する政策推進と土地利用コントロール（以上〔越澤，2004b〕）。

²「歴史まちづくり法の概要」国土交通省ホームページ（http://www.mlit.go.jp/crd/rekimachi/rekimachi_law/pdf/rekimachi_law_panhui.pdf）2012.4.7 参照。

³文部科学大臣、農林水産大臣及び国土交通大臣。以下同じ。

⁴「歴史的風致維持向上計画認定状況について」国土交通省ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/crd/rekimachi/nintei/nintei.html>）2012.4.8 参照。

第4節 本章のまとめ

以上、前節までに見てきた都市の緑地と景観に関する法制度の歴史的展開と各制度の背景・概要から、都市の緑地と景観に関するそれぞれの法制度の歴史的な意義をまとめると、以下の通りである。

まず、都市の緑化と緑地保全に関する我が国最初の法制度は、1873年の太政官布達であり、同布達をはじめとする営造物公園の設置や計画的配置に関する法制度がまず先行して整備されてきた。そして、都市公園の管理も含む総合的な法律として都市公園法（1956年）が制定され、さらにその整備の促進のため都市公園等整備緊急措置法（1972年）の制定をはじめとして、公害防止事業団法（1965年）の制定、国営公園制度の創設（1976年）、特定公園施設制度の創設（1981年）等が行われた。しかし、2000年代に入り、それまでの都市公園整備によるストックのある程度の充実と我が国財政の逼迫等を背景として、社会資

本整備重点計画法の制定に伴う都市公園等整備緊急措置法の廃止（2003 年）、特定公園施設整備事業の廃止（2004 年）、環境事業団による緑地整備事業の廃止（2004 年）と、都市公園を緊急的・重点的に整備するための制度は廃止されることとなった。一方都市公園の設置・管理については、1976 年の都市公園法改正による兼用工作物制度の創設、1993 年の都市公園法施行令の改正による建ぺい率の緩和や公園施設の追加・公園施設や占用物件の設置に関する基準の緩和、そして 2004 年の景観緑三法による立体都市公園制度の創設や借地公園の廃止基準の明確化・歴史的建造物や災害応急対策施設についての建ぺい率制限の緩和、さらに 2011 年の第二次地域主権一括法とその関連改正による義務付け・枠づけの見直しという一連の流れの中で、自由度が増し自治体やその許可等を受けた民間事業者等が工夫を凝らした効率的な都市公園の設置・管理や地域の特性を生かした魅力的な都市公園の設置・管理等が行えるようになってきた。

一方、民有緑地の保全のための具体的制度については 1919 年の（旧）都市計画法に規定された風致地区制度が最初であり、同制度は極めて意義のある制度である一方その不十分さを補う制度は 1960 年代後半の古都保存法や首都圏近郊緑地保全法等まで整備されなかった。そして、1973 年、全国的な都市の緑地の保全と緑化を直接の目的とする都市緑地保全法が制定された。同法は緑地保全と緑化推進が重要な政策として認知され全国でその促進が始まったという点において大きな意義があったが、その後の我が国の経済発展や都市化の進展が進行する中で同法に規定された民有緑地の保全と緑化の施策と公共による直接供給である都市公園制度のみでは都市の緑地の減少傾向に歯止めがかからないことから、1994 年、1995 年及び 2001 年と都市緑地保全法が改正され、漸次制度の充実が図られてきたものの、なお民有緑地の保全のための制度が中心であり、民有地の緑化のための具体的制度は極めて限定的であった。そして、2004 年の景観緑三法による都市緑地保全法の改正により、民有地の緑化に取り組むための本格的な制度として緑化地域制度等三つの建築物緑化制度が創設され、名称改正等と併せ、都市における民有地の緑地の保全と緑化の推進が対等となった。また、併せて緑地保全地域制度等従来の緑地保全のための制度の欠点を補う複数の制度が創設され、民有緑地保全のための選択肢が広がった。また、都市内で緑地としての機能を持つ農地等についても、民有緑地の保全の一環としてこれを計画的に保全しようという生産緑地法が 1974 年に成立したが、都市政策ではなく農地政策（あるいは農家対策）に重点が置かれる中制定後十分に機能することはできなかった。その後、地価高騰や住宅事情の悪化等を背景に 1991 年に市街化区域内農地税制の改正とともに生産緑地法が改正されることとなった。この一連の制度改正は、どちらかというと宅地政策を主眼として行われた税制改正が主目的であり、生産緑地法改正はその救済措置の側面も持っていたが、この一連の改正により、主目的であった市街化区域内農地の宅地化のみではなく、結果として相当量の市街化区域内農地の保全が図られることになった。

一方、民有緑地の保全の計画論は、1939 年の東京緑地計画における大環状緑地構想に始まり戦災特別都市計画法（1946 年）の緑地地域の制度に引き継がれるが、戦災や具体的に保全するための法制度その他の仕組みの不足のため十分な成果を上げることができぬまま、一部は首都圏近郊緑地保全法（1966 年）や近畿圏の保全区域の整備に関する法律（1967 年）に引き継がれつつも、（新）都市計画法（1968 年）の成立により一旦終焉を迎えたに等しい状況となった。その後、緑のマスタープラン策定要綱（1977 年）により公となったその

後の緑地の計画は、従来とは異なり自治体を策定主体とした総合的な緑地の保全と緑化の推進に関する計画であり、これが都市緑地保全法の改正（1994年）により緑の基本計画として法律に位置づけられた。そして、2004年の景観緑三法による都市緑地保全法の改正により都市公園が法律上も緑の基本計画の記載事項となることによって、より総合性の高い緑地の保全と緑化の推進に関するマスタープランとなった。

景観の保全に関しては、1897年の古社寺保存法から始まる歴史的建造物の保全制度、1919年の史跡名勝天然記念物法から始まる自然物や文化的景観を保護する制度、1975年の文化財保護法改正により創設された伝統的建造物群保存制度、そしてその保護の範囲を広げるため1996年に創設された登録文化財制度と、文化財の保護のための施策の拡充が図られてきた。このように、文化財行政制度は、まちなみや自然景観まで含む保全、都市行政との連携、保護の範囲の拡大等、課題に対応するための制度改善が行われてきたものの、文化財行政制度の中では依然として文化財的価値とまではいかないが情緒あるまちなみやその周辺環境の保存には限界があった。また、都市計画・建築制度では、古く1919年の（旧）都市計画法により美観地区制度が創設されたが、必ずしも十分な活用が行われなかった。その後、漸次拡充された用途地域制度による用途規制や容積率規制、そして各種の都市計画・建築関係制度を活用することによる建築物の高さや壁面後退、敷地面積の最低限度等の建築物の敷地・構造・設備のコントロールが行われてきた。さらに、1950年の建築基準法により創設された建築協定制度と1980年の都市計画法改正により創設された地区計画制度は、地区・街区単位で住民の意見をもとに建築物¹の用途や容積率、高さ等の他、建築物のデザインや色、構造や素材等のコントロールを行うことが可能であり、良好な景観の形成のために画期的な制度であった。しかしながらこれらの制度もなお、地区計画・建築協定は広域的な景観形成のためには限界があり、その他の都市計画・建築関係制度を含め、都市計画区域外や農地・農村景観保全等の地域的問題、建築物・工作物の形態や色彩その他の意匠等に裁量性が求められる事項についてのコントロール、工作物のほか土地の区画形質の変更や緑の保全、屋外広告物やライトアップ等のコントロールの対象、住民参加や公共施設等の景観形成、歴史的建造物等景観上重要な構造物等の位置づけといった総合性・横断性の点から限界があった。また、自然景観については自然公園法、森林については森林法、農地・農村景観については農地法や農業振興地域の整備に関する法律等によりその保全を図ることは可能であったが、やはり良好な景観の形成を直接の目的とした制度ではないうえ、地域や規制の対象等の観点から同様に良好な景観の形成のための総合的な取り組みを行うには不十分な法制度となっていた。さらに、これらのどの制度も良好な景観の形成を正面から目的としたトータルな制度ではなく、加えて住民や事業者等も含む関係者に共通する良好な景観の形成に関する理念や考え方、それぞれの責務等についての国民的なコンセンサスが国民の代表が制定する法律という形で存在していなかった。そこで、これらの法律に基づく制度の限界を克服するため、1960年代後半頃から先進的な自治体により良好な景観の形成のための条例が制定される例が見られ、1990年前後からその数は増加することとなった。しかしながら、多くの自治体の条例に基づく規制は、それを支える法律の規範がないこと等を理由として、強制力がなく担保力の不十分ないわゆる「届出勧告制」となっており規制の担保力が課題となっていた。

そこで、良好な景観の形成に関する基本理念及び国その他の関係者の責務を定めるとと

もに、自治体による景観に関する総合的かつ基本的な計画である景観計画の策定、景観計画区域・景観地区等における良好な景観の形成のための規制、景観重要建造物制度等による景観上重要な建築物等の保全、住民等による良好な景観の形成のための自主的な協定に第三者効を与える景観協定、景観農業振興地域整備計画等による景観行政と農政・森林行政・自然公園行政との連携等を定めた景観法が、2004年景観緑三法の一つとして制定された。さらにその後、全国の市町村を対象にする、まちづくり行政と文化財行政の連携により歴史的風致を承継するまちづくりを進めようとする自治体の取組を国が支援するという点で景観法やその他の法制度を補う歴史まちづくり法が2008年に制定された。

一方、屋外広告物に関しては、1949年に、戦前の広告物取締法で屋外広告物規制の目的として規定されていた安寧秩序と風俗の維持を廃し、規制の目的を美観風致の維持と公衆の安全に限定した屋外広告物法が制定され、従来の広告物取締法に基づく国の機関としての都道府県知事の規則に代えて、都道府県が制定する条例により規制が行われることとなった。その後、違反広告物対策の視点から他にあまり類を見ない強制的な措置である簡易除却制度が創設され（1963年改正）、更に簡易除却の対象が拡大されるとともに屋外広告業に対する届出の仕組みが導入され（1973年改正）、また市町村への権限委任を可能とした（1952年改正）、指定都市・中核市へ屋外広告物条例の制定権限を順次拡大する等の改正が行われ、制度は徐々に充実してきた。しかしながら、屋外広告物法の制定経緯やその後の運用、そして1973年の改正屋外広告物法の規定内容や国会審議等により、現場の違反対策から国の法改正の検討作業に至るまで、屋外広告物行政の実務においては、表現の自由や政治活動の自由の尊重と美観風致の維持のバランスにおいて前者が強く意識されて運用されることとなり、その結果違反屋外広告物の氾濫による景観への悪影響という状況が改善されないまま、1973年以降屋外広告物法は本格的な改正が行われることはなかった。しかし、2003年に簡易除却の要件拡大を行う特区が創設されたこと、そして何より国民の景観意識の向上等を背景に景観法が制定されたことが契機となって、2004年の景観緑三法の一つとして、景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の中で、屋外広告物法が約30年ぶりに改正され、簡易除却対象の拡大・要件緩和等の違反広告物対策、景観行政を行う市町村による屋外広告物条例の制定等の景観法との連動、屋外広告業に係る登録制度の創設等が行われた。

¹ 地区計画については工作物や土地の区画形質の変更についても一部コントロールが可能

第3章 景観緑三法による法制度改正の意義

第1節 「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」の意義

1. 始めに

第2章の調査により、都市の緑地、景観及び屋外広告に関する歴史的展開の中で、2004年6月に成立した景観緑三法がそれぞれ画期的な制度であることがわかった。

景観緑三法のうち、「景観法」は、わが国初の景観に関する総合的な法律として一定の評価を受けており、その意義や課題、施行状況を分析する多くの文献があり¹、総合的な施策展開を可能としたこと、条例に対する法的位置づけの付与、景観目的というという必ずしも数値等で表せないものも含む規制に対し強制力を有する制度の創設、景観の理念と責務の法定による共通理解の醸成、後発自治体や景観の積極創造等の自治体の政策誘導、自治体に大きな自由度を与える法制度（分権的制度）の創設、住民参加・担い手尊重の仕組み、建築基準法等法律の特例制度の創設等の意義があったとの分析がなされている²。

一方、都市の緑地の保全や緑化の推進は改めて言及するまでもなく、環境、景観、防災、潤い等の点から極めて重要な政策であり、第2章に見たようにその基本的な法律である都市緑地保全法の大改正（景観緑三法の一つである「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」）はそれまでの都市の緑地に関する制度と比較して意味が大きいと考えられる。しかしながら、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」については、「都市の緑に関する総合的、体系的な法制度が完備し、ほぼ完成した。[越澤, 2004a]」とされるほどの意義を有するにもかかわらず、その意義や課題を考察する文献は、政省令の制定・施行以前³にその意義のみを考察した [越澤, 2004a]を除けば見当たらない。

2. 研究の目的及び方法

本節の研究は、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律(平成16年法律第109号)」及び関係政省令⁴(以下「2004年緑地法改正」という。)の意義を政策的背景を踏まえつつ明らかにするとともに、併せて制度上の課題を抽出することによりその解決の方向性を見出すことを目的とする。

研究の方法は、まず緑地保全・緑化政策に関する既存文献・資料及び2004年緑地法改正の立案に国土交通省職員として関わった著者の経験を元に、同改正の政策的背景を抽出し、これに対する意義を考察した。次に、地域にとって条例ではなく法律による意義を明らかにした。さらに、同法の施行後の実績を踏まえ制度上の課題の抽出を行いそれに対する解決の方向性を考察した。

3. 改正の背景と政策的意義

(1) 都市の緑地保全・緑化の思想と制度

これまで確保されてきた法令に基づく制度の対象となっている主な都市の緑地の面積をみると、都市公園が他を引き離して大きい⁵。しかしながら、2004年緑地法改正による改正前は、都市公園は旧都市緑地保全法⁶第4条に明示された緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（以下「緑の基本計画」という。）の法定計画事項ではなく、実際の緑の基本計画に都市公園が記載されていても緑地の保全又は緑化の一手法として事実上記載され

ていたにすぎない。このように都市公園施策の根拠法である都市公園法と緑地保全・緑化施策の根拠法である旧都市緑地保全法がそれぞれ独立に存在し、法律上両者に連携がないことは、組織・制度・予算を含む両施策の縦割りの一つの象徴といえた。このため、社会資本整備重点計画(2003)で両施策を一体的に扱う指標⁷が示されたこと等を背景に、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会公園緑地小委員会「今後の緑とオープンスペースの確保方策について 第一次及び第二次報告(2003 年 4 月)」(以下「2003 年公園小委報告」という。)において、「都市公園を含めた緑の基本計画が地方公共団体の総合的な計画となるよう検討を行うべき」とされた。これを踏まえ、2004 年緑地法改正において、都市公園の整備の方針が緑の基本計画の法定計画事項として都市緑地法に明示された。

なお、2003 年公園小委報告は、同様の趣旨から旧都市緑地保全法と都市公園法の統合についても言及しているが、実現していない。これは、私権の制限を中心的内容とする規制法である旧都市緑地保全法と公物管理法である都市公園法の性格の違い、両法の緑地の定義の違い⁸、侵害留保説⁹のもと両法の統合自体に法律として規定すべき事項(法律事項)が含まれないこと¹⁰、レクリエーションの機会の提供等都市公園には都市の緑地の保全及び緑化について規定する都市緑地法の範疇外の機能も一部含まれること等が理由である。しかしながら、2004 年緑地法改正で都市公園が都市緑地法の緑の基本計画の傘下に法定されたことにより緑地保全及び緑化の観点からは都市緑地法が都市公園法の上位法的に位置付けられた¹¹。したがって、前述の「都市公園を含めた緑の基本計画が地方公共団体の総合的な計画となる」という 2003 年公園小委報告が両法の統合の検討を促した趣旨は、ほぼ全うされたといえよう。

また、地球温暖化対策、ヒートアイランド現象緩和等の観点から、近年都市緑化がさらに重要性を増してきている¹²。しかし、旧都市緑地保全法は法文上は緑地保全と緑化の両方を目的としているが、その名称と具体的な手段¹³、そしてその思想¹⁴も緑地保全が中心であった。そこで、2004 年緑地法改正により、従来の法制度では見られなかった規制により都市の緑化を図る制度である緑化地域制度等が創設されるとともに、法律の名称が「都市緑地法」に改正された。これにより、都市緑地法では、名称・計画・手段において緑地保全と緑化が完全に対等となった。

さらに、2004 年緑地法改正により緑の基本計画と景観法に基づく景観計画との調和規定が都市緑地法に定められるとともに、同改正は景観法とともに「景観緑三法」というパッケージとして国会審議その他で打ち出され、景観と緑地保全・緑化が密接不可分な分野であることが明確となった。これは、[土井, 1997]のいう緑地計画の柱の一つとなりつつあった「文化を育む緑地」という理念が、法制度による裏づけを得て一般化されたといえる。

また、前述の改正に加え、広域に対する緩やかな規制(緑地保全地域制度)と特に重要な地域における厳しい規制(特別緑地保全地区制度)という二重の制度の使い分けによる緑地保全が可能となり、また屋敷林等の小規模な緑地の保全制度(地区計画等緑地保全条例制度)の導入等が行われた。このような改正により、緑の基本計画が総合性をさらに増し、公共・民有地、規模の大小を問わずに、緑地保全・緑化にまたがる総合的な取り組みを景観その他の政策分野と連携しつつ規定する計画となった。すなわち、名実ともに基本計画としての機能が整ったといえる。

緑地保全の思想と制度の変遷を〔舟引，1997〕は3つの時代に区分しているが、2004年緑地法改正は迎えつつあった新たな時代を切り開いたという意義を有する（図3-1参照）。なぜなら、〔舟引，1997〕によれば、第3期の特徴は都市緑化が緑地計画の対象となったことである。しかし、〔舟引，1997〕のいう第3期においては、計画には緑化が含まれたものの、前述のように法律の名称と手段はまだ緑地の保全が中心であった。また、都市緑地法第3条第1項における緑地の定義はオープンスペースと同義語的であり¹⁵、屋上・壁面等の緑は同法の施策対象として念頭に置かれていなかった¹⁶。これが同法の対象になったのは、2001年に創設された緑化施設整備計画認定制度が最初である。そして、条例に基づく建築物緑化制度が急速に広がる等¹⁷緑化のための制度の重要性が高まる中、2004年緑地法改正で緑化地域制度等の制度の創設と法律名の改正が行われたのである。すなわち、この新たな時代は、都市の緑化のための法体系が確立されたことと、前述の緑の基本計画の総合性が高まったことに特徴付けられる。

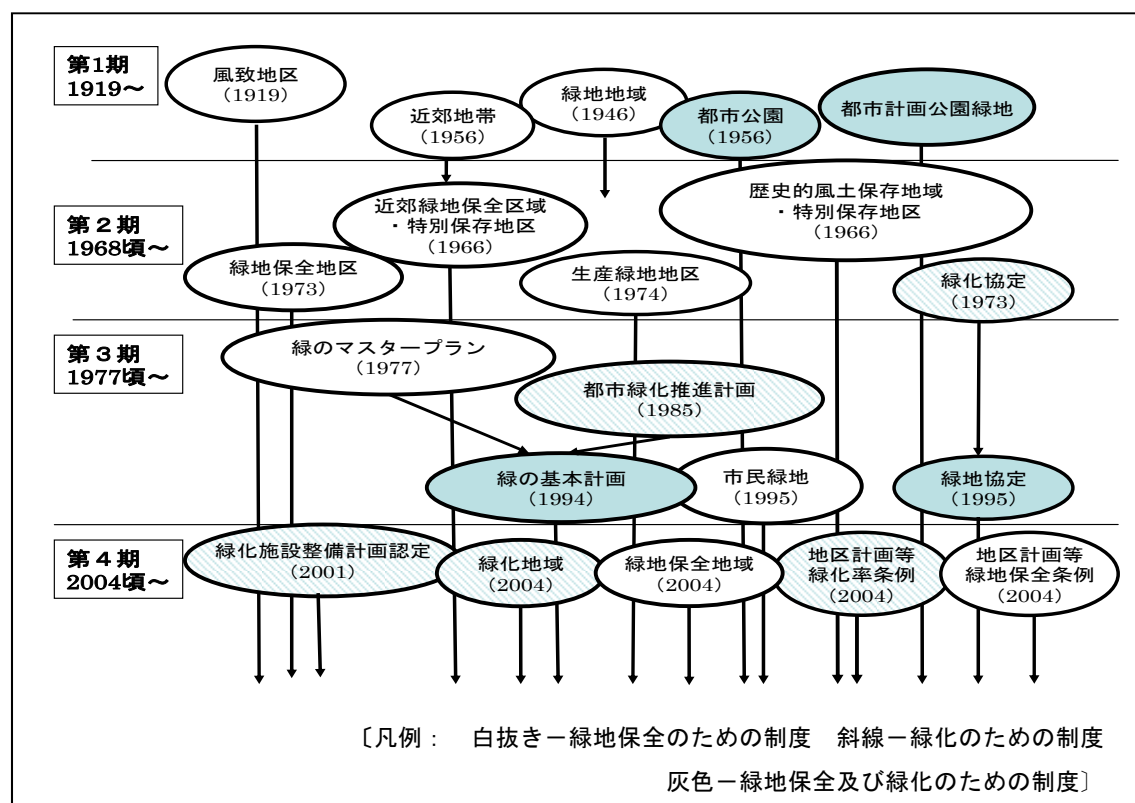


図 3-1 都市の緑地保全と緑化における思想と制度の変遷

（2）行政手段

〔西谷，1994〕によれば、自由放任社会から積極的福祉国家への変化に対応し、都市の緑地保全及び緑化に関する制度に用いられる行政手段は「規制手法→給付手法→合意手法」と推移してきた。

しかしながら、2004年緑地法改正では、まず前述（1）の第3期では見られなかった規制手法型の制度が多く創設されている¹⁸。また、合意手法型の制度も拡充されている¹⁹。しかしながら、緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度には特別緑地保全地区

制度に採用されていた給付手法である土地の買入れが定められておらず、また、低い給付水準でも都市公園整備を可能とするための手法²⁰が多く導入されたが、新たな給付手法は税制特例²¹を除き創設されていない。

これは、財政再建・行政効率化・民間開放路線の中で、給付手法を従来どおりの規模で続けることに限界が来ている一方で、従来からの合意手法重視に加え、市場原理の再度の重視と規制緩和一辺倒路線からの転換²²により規制手法が見直されつつある近年の社会経済情勢に的確に対応した改正といえる。

4. 法律と条例の関係

(1) 法律の必要性

2004年緑地法改正はこれまで述べた意義を有するが、都市の緑地の保全と緑化のための制度は、法律ではなく自主条例でも導入できる。そこで本項では、実際に多くの自治体で自主条例が制定されているにもかかわらず、2004年緑地法改正は地域にとって意義があるのかについて考察する。

1) 履行強制型制度の導入促進

現在、自主条例に基づく緑地保全・緑化の制度は、義務不履行に対して罰則や命令等で履行を強制できない履行誘導型のものがほとんどである²³。これは、履行誘導型の規制で十分である場合のみではなく、義務不履行に対して罰則や命令による強制が可能な履行強制型の規制は導入の合意が難しいこと〔伊藤, 2006〕、自主条例で財産権をどこまで制約できるのか見解が分かれ通常は指導勧告以上の規制行わないこと〔西村, 2005〕²⁴も理由の一つと考えられる。しかし、履行誘導型の規制は、実効性に欠けるという欠点がある。この点、2004年緑地法改正により法律による緑化地域制度等の履行強制型の規制が創設されたことにより、自治体の履行強制型規制の導入へ向けた後押しとなることが期待される。

また、自主条例で履行強制型の規制を導入する場合、その制度設計によっては開発許可制度の上乗せ規制と捉えることもでき²⁵、この場合条例が違法とされる可能性もある。この点、法律で履行強制型規制を創設したこと自体に意義がある。

2) 法律との連動

条例の限界には、法律と連動した制度が創設できないこと²⁶、特に税法上の措置が導入できないことを挙げることができる²⁷。

具体的には、2004年緑地法改正は、法律との連動に関し、緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度を都市計画に位置づけるとともに、両制度に基づく緑化率規制の規定を建築基準関係規定とみなすことにより、緑化地域制度等の規制の担保手段として建築確認制度を用いる仕組みとした。これは、各自治体の自主条例では導入が困難な仕組みであり²⁸、実効性の向上²⁹、当事者の手続の重複排除、行政の確認・審査コストの軽減といった効果が期待できる。また、緑化地域や緑地保全地域等内の土地建物の取引について、宅建業者による重要事項説明の対象としており、転入者が地域の規制を事前に知ることができるという意義がある。税法上の措置に関しては、緑化施設の固定資産税の特例を適用することとした³⁰。

（２）自治体の自主性の発揮

（１）１）のように法律に基づく制度に長所があっても、自治体の自主性を阻害しては困る。この点、景観法は、「地方分権の落とし子〔西村，2005〕」、ないし従来とは異なる「自治体の自立性・自律性をかなりの程度尊重する法システム〔北村，2006〕」と評価されているが、これは景観法と一体的に立案された2004年緑地法改正にも共通の特徴である。例えば、地区計画等緑化率条例制度のように都市緑地法で初めて規制の根拠や内容を条例に委ねる制度が導入され、また条例によらない場合でも規制基準の多くを自治体の決定に委ねている。また、条例で法律による限定の緩和を行う制度が導入されている³¹。

５．課題とその解決策

これまで述べた特長にもかかわらず、2004年緑地法改正により創設された制度の適用実績は、現在までのところ、地区計画等緑化率条例はそれなりの導入実績はあるものの全般的に少ない³²。その理由は、制度ごとに異なると考えられるが、ここでは主要制度である緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度並びに緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度について、その理由と制度的解決策を考察する。

（１）緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度

緑化地域制度の適用例は少ないが、2004年以降も、地区計画等緑化率条例制度や地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）³³の他、建築物緑化制度を行う自主条例の創設があいついでいる³⁴。これは、建築物緑化制度の導入のニーズはあるが、緑化地域制度がその長所³⁵と比して大きな欠点があることを示唆している³⁶。その理由として、履行強制型規制は導入の合意が難しいことの他に、緑化地域制度では都市計画で定める緑化率の最低限度の上限が小さく一部の建築物³⁷には緑化を実質的に義務付けることができないことが原因と考えられる。この点、地区計画等緑化率条例制度は注35に掲げる長所を持つうえ、対象地域が小さいことから導入の合意が比較すれば容易で、かつ緑化を実質的に義務付けることができない建築物が存在しないことが地区計画等緑化率条例制度との実績の差の原因であろう。また、緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度では、自主条例の多くで導入されている緑化施設の樹木の割合、接道部分緑化等の緑の質のコントロールを行うことができない。

このため、緑化地域制度の緑化率の最低限度の上限について、少なくとも、現在の地区計画等緑化率条例制度や自主条例程度への緩和が必要であろう。また、風致地区及び景観計画区域内の土地の区画形質の変更行為においては、損失補償なしに緑被率を最大で開発区域の60%とする基準を設けることができる³⁸。この60%は最大値であり、高い値は通常は緑豊かな地域で主として緑地の保全を目的に適用されることが考えられること、この制度は建築行為を対象とする制度ではないこと等を勘案すると、必ずしも緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度の緑化率の最低限度にそのまま当てはめることはできないと考えられる。しかしながら、札幌市のように建築物の緑化規制と開発行為に係る緑地の保全規制を一体的制度として設計する条例もあり〔越澤，2001〕、実際に緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度においても現況の緑化率が高い地域においてはより高い緑化率の最低限度を定めることが必要との声もある³⁹。検討に値しよう。

また、緑の質については、一般的には形態意匠等と同様に、「裁量の余地のない確認的

行為の性格を有する⁴⁰」建築確認制度を利用する限り建築主事がこれを審査することは難しいと考えられる。しかしながら、例えば一定面積に植栽すべき高さ〇m以上の高木の本数など裁量の余地なく判断が可能な事項については、地方の気候若しくは風土の特殊性等を理由とする建築基準法第 40 条の規定に基づく地方公共団体の条例による制限の附加のように自治体が条例で制限を附加できることとする等、自治体の判断により何らかのコントロール手法を導入することが可能となるような制度の検討が望まれる。

（２）緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度

より制限の厳しい特別緑地保全地区制度は増加傾向であるにもかかわらず⁴¹、緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度で指定がほとんど進まないのは、緑地保全規制の導入のニーズはあるが、特別緑地保全地区制度に比して緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度に欠点があることを示している。

その理由として、まず、行為制限の強さに鑑み減ぜられる区域内の土地の相続税等の評価の割合、及び固定資産税の評価減が、特別緑地保全地区では明示されているにもかかわらず緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度では明らかになっていないことを挙げることができよう⁴²。また、特別緑地保全地区制度の反省から、自治体が財政的裏づけなしに地域指定ができるよう土地の買入れ制度を規定しなかったことも原因であろう。すなわち、このような理由から、実務上地域指定に際し地権者の合意を得ることが極めて困難なのである。

このため、まずは相続税等の評価減の数値を明らかにすべきであろう。しかしながら、例えば緑地保全地域制度では規制の基準を各自治体が緑地保全計画で定めるため、評価減割合を一律に決定することが困難という指摘もあろう。この点、条例による都道府県立自然公園の規制が相続税に係る税制特例の対象となる程度のものであるかを大臣が認定する制度があり⁴³、参考となろう。

また、緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度では、土地の買入れ規定はないが行為が不許可になった場合の損失補償規定が設けられている。しかしながら、補償すべき通常生ずべき損失の範囲について諸説あること等から、特別緑地保全地区制度や自然公園等の先例においても「不許可補償は現実的にはほとんど機能していない〔山村，1996〕」。この点、特別緑地保全地区の土地の買入れ価格についても、法律上は時価とされているのみでありその基準は必ずしも明確ではないが⁴⁴、これまで売買事例の蓄積の中で自治体ごとに運用されている。損失補償についても、必ずしも学説とは関係なく当事者間の合意により運用可能な分野であり、事例の蓄積が重要であろう。その際、自治体は、買入れ制度がないからといって全く予算措置不要という意識を捨てる一方で、合意に至らない場合は訴訟等を恐れるべきではないと考えられる。特に、本件については、紛争の簡易な解決のため収用委員会の裁決制度も用意されていることから、本来の制度運用に立ち戻り、必ずしも地権者の完全な合意がなくとも真に必要な場合は地域指定を行うべきであろう。

このほか、2011 年までは特別緑地保全地区とは異なり緑地保全地域は全て都道府県が都市計画決定することとされていたが、2011 年 8 月 26 日に成立したいわゆる第 2 次地域主権一括法において、緑地保全地域についても 2 以上の市町村に跨るものを除き、市町村が

指定することとなった^{4 5}。これにより指定が進むかどうかは定かではないが、地方からの要請に基づき行われた法改正によるものであることから、本改正が指定を促進することが期待される。

6. 終わりに

以上の分析を踏まえると、2004 年緑地法改正には、緑地保全・緑化施策と都市公園施策の総合化、都市緑地法における緑地保全と緑化の対等化、景観と緑地保全・緑化の緊密な関係の明確化、緑の基本計画の総合性の強化、都市の緑地保全と緑化における思想と制度についての新たな時代の開拓、そして行政手段における規制手法への回帰と給付手法の縮小への対応という意義があると結論付けられる。また、地域にとっても、履行強制型制度の導入促進、緑化規制手段における建築確認制度や宅建業者による重要事項説明制度、税法上の措置との連動という点で、自主条例にはない意義があり、かつ自治体の自主性を尊重する仕組となっているといえる。一方、緑化地域制度については緑化率の最低限度の上限の緩和と緑の質のコントロール手法の導入という課題が、緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度については相続税等の評価減割合の明確化、損失補償の事例の蓄積、地権者の完全な合意なしの地域指定といった課題があると考えられる。

¹例えば、[越澤, 2004b]、[西村, 2005]、[北村, 2005a]、[伊藤, 2006]、[内海, 2006]、[北村, 2006]、[亘理, 2006]、[岸田, 2006]等。

²各意義の具体的な指摘内容と指摘文献は、第 2 章第 3 節注 1 参照。

³「都市緑地保全法等の一部を改正する法律(平成 16 年法律第 109 号)」の公布は 2004 年 6 月、同法の施行は 2004 年 12 月、関係政省令(注 4 参照)の公布も 2004 年 12 月であった。一方、[越澤, 2004a]は 2004 年 10 月に発行されている。

⁴「都市緑地保全法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令(平成 16 年政令 396 号)」及び「都市緑地保全法施行規則等の一部を改正する省令(平成 16 年国土交通省令第 99 号)」。

⁵2004 年緑地法改正前のデータとして、2000 年度末現在の数値を見ると、都市公園面積は約 94,891ha となっており、これに次ぐのが生産緑地地区約 15,381ha である。以下、歴史的風土特別保存地区(第一種及び第二種歴史的風土保存地区を含む。) 8,324ha、(特別)緑地保全地区(近郊緑地特別保全地区を含む。) 4,762ha、条例による公園等 2,529ha 等となっている。なお、風致地区は 168,871ha であるが、区域内では一定程度の建築が認められ全てを緑地と評価しづらいと考えられる。(数値は、2002.5.24 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土部会第 1 回公園緑地小委員会資料より。)

⁶注 1 5 参照。

⁷都市域における水と緑の公的空間確保量。

⁸都市緑地法における「緑地」は緑とオープンスペースである「土地」であるのに対し(同法第 3 条第 2 項)、都市公園法における「緑地」は都市公園となりうる「営造物」である(同法第 2 条)。なお、[西谷, 1980]参照。

⁹第 1 章注 1 1 参照。

¹⁰法律として規定すべき事項が含まれない法案は、法律案としてふさわしくないとして、内閣法制局の審査の過程で極力排除していくこととされている。(2000 年 5 月 11 日参議院総務委員会政府特別補佐人内閣法制局長官津野修君発言(第 147 回国会参議院総務委員会

会議録第 8 号 10 頁)参照)。

¹¹「都市緑地保全法を都市公園法と改称・改正して、都市の緑に関する上位法とすることで… [越澤, 2004a]」「緑の基本計画に都市公園の整備方針が定められることになったので、都市緑地法は都市公園法の上位法として位置づけられた [黒川, 2007]」

¹²例えば、地球温暖化対策推進大綱(1998 年 6 月 19 日地球温暖化対策推進本部決定)では、講ずべき地球温暖化対策として掲げる 8 つの項目の 1 つに「植林等の二酸化炭素吸収源対策の推進」を挙げ、その 2 つの具体策の 1 つとして「都市緑化等の推進」を掲げる。また、ヒートアイランド対策大綱(2004 年 3 月 30 日ヒートアイランド対策関係府省連絡会議)では、推進すべきヒートアイランド対策として掲げる 4 つの項目の 1 つに「地表被覆面の改善」を掲げ、その具体的 4 項目中 3 項目で「民間建築物等の敷地における緑化等の推進」等の緑化を中心とする施策を掲げる。

¹³2000 年以前に緑の基本計画の計画事項として法定されていた都市緑化のための法制度上の手段は、緑地協定しか存在しなかった。

¹⁴「われわれの基本的考え方は、都市の緑地を保全し、その積極的回復を図るためには、都市の空間構成を公的空間と私的空間にわけ、公的空間については都市公園法の体系で緑地の創出に主眼を置き、私的空間についてはこの法律のような体系で既存のものの保全に努めるということにあった。 [市川, 1973]」

¹⁵「本法という緑地は、いわばオープンスペースと同義語的な使い方になっている。 [市川, 1973]」

¹⁶2000 年以前に緑の基本計画の計画事項として法定されていた唯一の都市緑化のための法制度である緑地協定においても、建築物の敷地内では空地部分しか対象として想定されていなかった。(緑地協定の「具体的な設定場所としては、建ぺい率が低く押さえられている住居専用地域の空地部分、総合設計によって生み出された空地部分、高層建築物の敷地のうちの空地部分…等が望まれる。 [市川, 1973]」)

¹⁷建築物緑化制度の定義は第 4 章第 1 節 2.、近年の導入状況は第 4 章第 2 節 4. (2) 及び第 4 章第 3 節参照。

¹⁸緑化地域制度、緑地保全地域制度等。第 2 章第 2 節 2. (2) 参照。

¹⁹緑地保全地域における管理協定制制度や緑創出型市民緑地制度、借地公園の活用促進策の導入等。第 2 章第 2 節 2. (2) 参照。

²⁰立体公園制度の導入、借地公園の活用促進策の推進等。

²¹緑化地域内における緑化施設整備計画認定制度による緑化施設に係る固定資産税の課税標準の特例の上乗せ。ただし、緑化施設整備計画認定制度による緑化施設に係る固定資産税の課税標準の特例が 2010 年度末で廃止されたため、本措置も同年度末で廃止されている。

²²例えば、行政改革推進本部の「規制緩和委員会」が 1999 年に「規制改革委員会」と名称変更されたことに象徴される。

²³建築物に対する緑化を義務付ける条例について、第 4 章第 2 節 3. (2) 参照。また、まちづくり条例に関し [北村, 2006]参照。なお、景観条例についても、「現行の多くの景観条例は、…平たく言えば勧告どまり (佐藤茂樹国土交通大臣政務官。第 159 回国会衆議院国土交通委員会会議録第 20 号 4 頁 (2004 年 5 月 12 日))」となっている。

²⁴なお、条例による財産権の制限は可能という立場の学者も、自治体の現場が土地利用に関する規制を個別法の根拠なく条例で制定できないという認識からいまだに開放されきっていないと捉えている [北村, 2006]。また、 [北村, 2005a]も参照。

²⁵第 4 章第 2 節 5. 参照。

²⁶法律で自治体に授權された許可等の事務について、個別法に特段の根拠がなくても当該法律に基づく許可等についてその基準を条例で追加することが可能とする説もある (例えば、 [北村, 2005c])。しかしながら、 [北村, 2005c]も「伝統的法治主義の観点からは…

批判がある」としているように現時点で多数説とは言い難い。また、建築基準法の規制緩和について【北村, 2005a】では、「自主条例の制定を通じては不可能な対応」としている。²⁷「やはり条例はあくまでも条例でございまして、法律の規制緩和であるとか、さらには国税の軽減が認められない、そういう限界もあります。」(佐藤茂樹国土交通大臣政務官。第159回国会衆議院国土交通委員会会議録第20号4頁(2004年5月12日))。

²⁸建築基準法が「申請に係る建築物の計画が…建築基準関係規定に適合することを確認したときは、…確認済証を交付しなければならない。」としていること、及び民間の指定確認検査機関の行う確認事務は自治体に授権された事務ではないことから、少なくとも建築確認に関しては法律によらずに自主条例で基準を追加することは困難と考えられる。

²⁹「自治体行政現場においては、「建築確認・開発許可とリンクする」ことは、一番実効性が高いと考えられているようである【北村, 2005b】」。また、実際に世田谷区では、条例に基づく建築物緑化制度のみでは50%を下回っていた完了届の提出率が緑化地域制度対象建築物においてはほぼ100%となるという効果が生じている【世田谷区, 2011】。第6章第3節4.も参照。

³⁰注21参照。

³¹都市公園の公園施設・占用物件を条例によって追加することができる制度。なお、これは正確には2004年緑地法改正で導入されたものではないが、2003年公園小委報告に基づき行われた制度改正であり、関連制度改正といえよう。なお、2013年には、いわゆる地域主権一括法の中で、都市公園及び公園施設の設置基準について、国が定める基準を参酌して条例でさだめるとする改正が行われている。

³²緑化地域制度は、2011.10.1現在、3自治体・3地区で導入されている【戸田, 2011】。地区計画等緑化率条例は、2010.3.31現在15自治体で17の条例が制定・施行されており、合計37地区で導入されている【戸田, 2011】。地区計画等緑地保全条例は、2011.10.1現在、1自治体2地区で導入されている(2011.12.5国土交通省公園緑地景観課担当官より。また、「地区計画制度／地区一覧表」横浜市ホームページ(<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/tikukeikaku/>))。緑地保全地域の導入実績はない(2011.12.5国土交通省公園緑地景観課担当官より)。

³³本改正も景観緑三法により創設された制度であるが、都市緑地法ではなく都市計画法に根拠を持つ。第2章第2節2.(2)7)参照。

³⁴第4章第3節3.及び第4章第3節参照。

³⁵履行強制型の制度であること、建築確認制度との連動の他、維持管理規制ができることが挙げられる。

³⁶地区計画等緑化率条例制度は街区単位の狭い地域を想定した制度であるため、広域を対象とした条例との比較は適当ではない。

³⁷建ぺい率の最高限度が8/10の区域内で、いわゆる角地緩和の適用により建ぺい率が9/10になる建築物や同区域内の防火地域内における耐火建築物等。都市緑地法第35条第8項参照。なお、これらの建築物を「緑化率規制非適用建築物」という。

³⁸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第4条第4号イ及び都市計画法施行令第29条の4第4号参照。

³⁹【田口 和泉, 2007】では、地区計画緑化率条例が適用されている法政大学付属中・高等学校周辺地区では、地区計画策定前には「緑化率は約4割程度あった」こと等から、「地区計画等緑化率条例の基準では、緑化率の最低限度の上限は25%を超えないことと定められているが、本事例のような場合、緑化率の最低限度の上限はもっと大きな数値が必要」としている。

⁴⁰最判昭60.7.16。

⁴¹「都市緑化データベース」第2章第1節注12参照。

⁴²実際に地区計画等緑地保全条例を適用している横浜市では、市で独自に固定資産税につ

いて最大 1 / 2 の評価減行っている [河岸 児玉, 2011]。

⁴³ 租税特別措置法第 34 条の 2 第 2 項第 23 号。

⁴⁴ 最高裁は、都市計画施設の区域内における建築制限を受けた土地の収用について、損失補償額は建築制限を受けていないものとしたときの価格と判示しているが（最判昭 48.10.18）、収用ではない特別緑地保全地区における土地の買入れの際の時価にそのまま適用できるかは定かではない。またそもそも判例自体に批判もある（[阿部, 1988]参照）。

⁴⁵ 「「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 23 年法律第 105 号）（第 2 次一括法）が成立。」内閣府ホームページ（<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/02ikkatsu-shinkyu.pdf>）2011. 12.13 参照。

第 2 節 「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」による屋外広告物法の改正の意義

1. 始めに

屋外広告物は、電柱・電線と並ぶ 2 大都市景観阻害要素と認識されている（東京都, 2002）等、景観に大きな影響を与えることから、良好な景観の形成のためには、屋外広告物の規制について検討する必要がある。

屋外広告物の規制に関する近年の既往の研究としては、表現の自由に関連する法学的なやや古い研究を除くと、条例の規定内容と現実の屋外広告物の掲出との相互関係を考察した [村上, 1996]、自治体の屋外広告物規制の運用・体制について考察した [李 西村, 1997]、自治体の屋外広告物条例を比較・分析した [村上, 1997] [辻 山崎, 2004a]、市町村の屋外広告行政の実態・認識の把握等を行う [野中, 2003]、自治体における景観計画における屋外広告物の記載や同計画と屋外広告物条例の関係を分析する [野中, 2008]、景観行政団体の屋外広告物条例の内容把握・分析を行う [野中, 2009]、個別の自治体における屋外広告物の現状と屋外広告物規制との関係等を分析する [辻 山崎, 2004a] [辻 山崎, 2004b] [石井 宗田, 2007] [濱田 藤本, 2007]等がある。しかし、これらは、いずれも自治体の屋外広告物行政に着目して考察したものであり、自治体の条例の上位規範である屋外広告物法に着目するものは少ない。さらに、第 2 章第 3 節、第 1 節 1. 及び同節注 1 に述べたように、「景観緑三法」のうち「景観法」については、その意義や課題に言及する多くの文献があるが、「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成 16 年法律第 111 号)」については、その主な内容は屋外広告物法の 31 年ぶりの本格改正であるにもかかわらず学界の関心はあまり高くなく、その意義と課題を考察する文献は、[阿部, 2004]及び [野中, 2005]があるのみである¹。本節は、特に [阿部, 2004]を踏まえつつ、景観緑三法の一つである景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による屋外広告物法の改正について [阿部, 2004]と同様に評価できる意義及び [阿部, 2004]が触れていない意義を明らかにするとともに、[阿部, 2004]が次回立法への先送りと指摘する事項のうち少なくとも法律上の課題ではないと考えられるものの指摘を行うものである。

法律の留保の原則²により、屋外広告物規制を行うには法律又は条例の根拠が必要であるが、条例は「法律の範囲」内で制定することができることとされている（憲法第 94 条）。したがって、「法律の範囲」を超えた条例は、屋外広告物法に基づく委任条例のみならず、法律に基づかない景観条例や市町村条例等の自主条例でも制定することはできない [宇賀,

2006]。条例が法律に違反するかどうかは、法律及び条例の「趣旨、目的、内容及び効果を比較」することが必要³であるが、屋外広告物法は、屋外広告物の「規制の基準（＝最高限度）[屋外広告行政研究会編，1992]」を定める趣旨であることに鑑みれば、屋外広告物規制を行う自主条例は、その目的、内容及び効果によっては屋外広告物法違反と判断されるおそれが十分にある⁴と考えられる。

屋外広告物法は、改正前においても具体的な規制の内容のほとんどを都道府県等の条例に委ねているが、それでも後述する条例の制定権者の範囲、許可対象区域の範囲、簡易除却の対象、罰則の範囲等については無制限に条例には委ねず、法律で限定を加えている。このため、屋外広告物規制を検討するには、条例の上位規範である屋外広告物法に着目し考察する意義がある。

本節は、景観緑三法の成立という新たな政策展開を踏まえ、景観緑三法の一つとして実施された屋外広告物法の改正の意義について、特に法律に着目して屋外広告物行政上の課題と対比することにより明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

本節の研究は、まず景観緑3法制定前の屋外広告物行政の課題を総括的に抽出し、次にその課題ごとに景観緑三法による屋外広告物法の改正の概要を把握した後、文献等から把握した具体的な課題に対する当該改正の意義を分析し、残された課題を抽出した後、まとめを行った。

3. 屋外広告行政の課題

屋外広告物行政に関する総括的な課題としては、以下の4点を挙げることができる。

・一律・画一な規制 — 地域の特性、特色にきめ細かく対応した広告景観の形成が困難なこと。

・施策間の連携不足 — 特に美しいまちなみを創出する景観施策の一環として視点が希薄なこと。

・違反広告物の氾濫 — 規制の実効力がほとんどなく（西村，1997）、2003年の簡易除却件数は全国で1600万件にのぼる⁵など、氾濫する違反広告物を根絶するための取組が必要なこと。

・悪質な広告業者への指導 — 屋外広告業の届出制度のもとで違反を繰り返す業者が営業を継続可能であることが、違反広告物の氾濫の一因であること。

これは、2002年10月の諮問「東京における今後の広告物規制のあり方について」を受けた2005年1月の東京都屋外広告物審議会答申に掲げられた課題の考え方を全国に敷衍したものである。

4. 屋外広告物法の改正項目ごとの意義

（1）一律・画一な規制

1) 景観行政を行う市町村による屋外広告物条例の制定

i) 改正の概要

景観緑三法による改正前の屋外広告物法では、屋外広告物条例の制定は、都道府県、指

定都市及び中核市のみが可能とされていた。景観緑三法による改正で、都道府県が市町村と協議の上条例を定めることにより、景観行政団体⁶である指定都市及び中核市以外の市町村も屋外広告物条例の制定が可能となった。なお、屋外広告業に関する条例は、この場合も都道府県が制定する。

ii) 改正の意義

屋外広告物行政が都道府県の事務とされていることには、学界から批判が多かった [李西村, 1997] [阿部, 2002a]。また、景観緑三法による改正前から、可能になれば独自の条例を定めたいとの意向を持つ市町村も見られた⁷。

さらに、景観条例等の自主条例で屋外広告物に関する規制を定める市町村も見られる⁸。これらの届出を義務付けて市区村長が必要に応じ指導する等履行確保のための行政命令又は罰則といった権力的手法を持たない行政指導型の自主条例であれば問題はないのであろうが⁹、仮に行政命令や罰則といった履行確保のための権力的手法を備えた屋外広告物を規制する自主条例を制定しようと市町村が企図した場合¹⁰、屋外広告物法による「法律の範囲」の問題がこれを妨げる可能性は高い。なぜなら、自治体間の条例があまりに異なったものにならないようにその基準を定めることが屋外広告物法の制定趣旨のひとつであったことから¹¹、同法は条例の制定権者を限定した¹²と考えられるためである。

このため、景観緑三法による屋外広告物法の改正は、指定都市及び中核市以外の市町村の屋外広告物規制に法律の根拠を与え、屋外広告物規制のための最終的な担保手段を持つ条例が法律違反となるリスクを解消する。すなわち、一般の市町村が景観行政の一環として、都道府県の画一的な規制を乗り越え、地域の特性、特色にきめ細かく対応した屋外広告物規制を行うために、大きな意義を有する。2010年7月1日現在、法律上当初から景観行政団体となる都道府県、指定都市及び中核市を除いて347の市町村が景観行政団体となっており、うち140団体程度が景観計画を策定している¹³。このうち、41の市町村がこの改正による屋外広告物条例を制定しており、また、160の市町村が制定予定ありとしている¹⁴。この改正により制定された屋外広告物条例による市町村の行政の取り組み実態の分析を行っている [野中, 2009]によると、当該市町村の景観計画と連動させる等地域の特徴に合わせた独自の規制を行っている市町村も多く、地方分権による市町村の主体的な規制の実施という点で実際に効果があったといえる。

2) 許可対象地域の全国拡大

i) 改正の概要

景観緑三法による改正前の屋外広告物法では、条例で屋外広告物の表示等の許可制をその全域で導入できる市町村は、「市及び人口5千人以上の市街的町村」とされており、これに該当しない小規模な町村ではスポット的な規制しかできなかった。今般の改正で、この限定がなくなり、条例に基づき全国で許可制の導入が可能となった。

ii) 改正の意義

許可制を導入することができる区域についても、どんな田舎でも必要に応じて規制することができるようにすべき [阿部, 2002b]との批判があった。法制定当時は、美観風致を維持する必要がある所は都市及び観光地等多くの人の目にさらされる場所であった [屋外広告行政研究会編, 1992]のであろうが、今日では、市町村の人口が少なくとも、地域の住民にとって重要な自然景観、田園景観等を保全することができる仕組みが必要である。この

考え方は、景観法にも共通している¹⁵。また、海外ではむしろ非都市地域における規制のほうが厳しいとされている [屋外広告物基本問題検討委員会編, 1999]。さらに、近年勧められた市町村合併により、人口 5 千人未満の町村が人口 5 千人以上の市町村の一部になることもある。

これらに鑑みると、許可制を導入することができる区域を法律で限定することは時代にそぐわず、今般の改正は有意義である。

(2) 施策間の連携不足

1) 目的の改正

i) 改正の概要

改正前の屋外広告物法の目的は、①美観風致の維持と②公衆に対する危害の防止とされていた。今般の改正で、この一番目の目的が、①良好な景観の形成若しくは風致の維持と改正された。

ii) 改正の意義

屋外広告物は経済活動や自己表現のために有用で欠くべからざるものであり、これをただ社会的害悪として規制するのみでは、実効ある景観行政は望めない。この点、屋外広告物には「都市景観をはじめとするさまざまな景観形成への積極的な参加（寄与）が求められている」 [村上, 1996]とする意見がある。

景観緑三法による屋外広告物法の改正では、上記のような考え方のもと、法の目的が、良好なものを保全するという「美観の維持」から、景観形成への積極的な寄与を含むより広い概念である「良好な景観の形成」とされた。これより直ちに具体的規制内容が変更されるとは考えづらいが、屋外広告物に対する視野を広げる¹⁶という点で意義ある改正である。

2) 屋外広告物条例の景観計画への適合

i) 改正の概要

今般の改正では、景観法と屋外広告物法の連携として、景観計画に広告物の表示等の制限に関する事項を定めることができることとされるとともに、当該事項が定められた景観計画を策定した景観行政団体の屋外広告物条例は、当該景観計画に即して定めるものとされた。

ii) 改正の意義

屋外広告物行政には、「総合的な景観形成手法の一部としての位置づけに欠けて」いた [西村, 1997]という批判があった。

景観緑三法による屋外広告物法の改正は、景観計画を屋外広告物条例の上位計画として位置づけ、屋外広告物行政が景観行政の一環であるということを制度上明らかにしたという意義を有する。今般の改正により、景観行政団体となり景観計画を策定する際に自治体が屋外広告物の表示等の制限について記載の要否を含め検討することが一般的となったといえ、この点については「景観施策の中に屋外広告物を位置づける問題意識を持つようになり、また一体的な取り組みをする姿勢がみられる [野中, 2009]」として評価する声もある。

また、景観法は国土交通省、農林水産省、環境省の政策連携を可能とするものである [越

澤, 2004b]とともに、景観計画の提案制度、景観協議会制度といった地域の住民等の参加の仕組みを有しており、景観法を通じて屋外広告行政にもこれらの効果が及ぼされる。

なお、屋外広告物法及び景観法では、屋外広告物に関する規制は、景観計画に即して定められる屋外広告物条例により実施することとされており、景観計画等の景観法に基づく制度では屋外広告物規制を行うことはできない¹⁷。現在、前述の屋外広告物に関する規制を定める景観条例等の自主条例には、制度上屋外広告物の表示等を行う者に屋外広告物条例との二重の手続的負担を強いるという問題が生じているが、今般の改正は、この二重規制の解消に寄与する。

(3) 違反広告物の氾濫

1) 簡易除却の対象の拡大等

i) 改正の概要

屋外広告物法では、景観緑三法による改正前から、明らかに屋外広告物条例に違反しているはり紙、はり札及び立看板について、都道府県知事等は、相手方への命令なしに行政代執行を行うことなく除却を行う（簡易除却）ことが可能であった。ただし、景観緑三法による改正前は、はり札及び立看板については、表示されてから相当の期間を経過し、かつ、管理されずに放置されていることが明らかな場合に限られていた。また、例えばはり札についてはベニヤ板、プラスチック板等に紙を貼ったものに限られる等その対象が厳密に限定されていた。

景観緑三法による改正で、簡易除却の対象がプラスチック板や金属板に直接塗装したはり札類やプラスチック枠の立看板類、のぼり旗といった従来の簡易除却対象外だがこれらの広告物に類似した新しいタイプの簡易広告物に拡大されるとともに、表示されてから相当の期間を経過していなくとも簡易除却が可能とされた。なお、この改正は、2003年6月に創設された構造改革特区制度の全国展開でもある。

ii) 改正の意義

はり札及び立看板に関する簡易除却制度が創設された昭和48年当時の時代背景のせいか、簡易除却の対象となる広告物の範囲は屋外広告物法で非常に精緻に限定されていた。その後、印刷技術の発展等に伴い、上述のような新しいタイプの簡易広告物が大量に発生することとなった。このため、この対象の範囲の限定については、学界からの批判[阿部, 2002b]もあり、そしてなにより自治体の現場で拡大の要請が極めて強かった¹⁸。このような状況から、一部の自治体では、屋外広告物条例を改正し自主条例として簡易除却の対象を拡大する動き¹⁹が見られ、続いて国も構造改革特別区域法を一部改正²⁰し、i)に述べた内容の簡易除却の対象の拡大と要件の緩和を内容とする特区制度を創設した。

しかしながら特区制度は、内閣総理大臣の認定手続を要する上、特区の区域の全部又は相当部分が住居専用地域、風致地区、文化財周辺等でなければならないという要件が付されており²¹、例えば市の全域でこの特例を適用することは困難であった。このため、2003年10月の制度施行からわずか半年で9団体が認定を受ける一方で、自治体により更なる屋外広告物改正の要望が行われたことから、この特区制度が全国展開された。

このように、この景観緑三法による屋外広告物法改正は、それ以前の屋外広告物法に則るならば行政代執行で行うことしかできなかった街に氾濫する新しいタイプの簡易広告物

の除却について、その手続を飛躍的に簡素化し、景観の向上に大きな意義を有するものである。実際に、早速この制度を活用した除却が自治体の現場で行われている²²。

これら新しいタイプの簡易広告物は、現場では従来型のはり札や立看板と外見や景観に与える悪影響等にほとんど差異はない。このため、時として現場で簡易除却を行う自治体の職員やボランティア等が住民からの苦情に基づき除却してしまう事態が見られたという話も聞く。このように、現場の職員等が住民にも感謝される真に公益に寄与する行動をとったがために法律違反のそしりを受ける恐れがあるという従来の状況が改善されたことは、極めて大きな意味を有する。

なお、前述の独自に簡易除却の対象の拡大を定めた条例（注19参照）は、1. に述べた「法律の範囲」内の問題から違法と判断される可能性もあった【阿部，2002b】が、今般の改正でそのリスクが回避されたこととなる。

2) 過料の導入

i) 改正の概要

改正前の屋外広告物法では、屋外広告条例の罰則には、罰金のみを科する規定しか設けることができないこととされていたが、今般の改正で、罰金のほか過料を科する規定を設けることもできるものとされた。

ii) 改正の意義

実務上その適用に当たって警察の力が不可欠である罰金に対し、長の処分により科することができる過料は、その額は少額（地方自治法により5万円以下）であるが、長の部局にとってはより機動的に違反に対処可能なツールである。過料は一般的に罰金より反社会性が弱い行為に適用されるものであるが、例えば立看板等簡易広告物に関する違反は、一つ一つの広告物の違反については反社会性が弱いと考えられるので過料を科することとしつつ、大量に違反立看板等を掲出する者に対しては違反立看板一件ずつに過料を適用すれば結果的に大きな額となり、違反広告物掲出の抑止につながると期待される。

この改正を受け、東京都では2005年都議会第1回定例会で屋外広告物条例を改正し、広告物の表示者等が、道路等又はこれらに設置された物件に、はり紙、立看板等を表示等した場合には、過料を科することとした²³。

(4) 悪質な屋外広告業者への対応

1) 改正の概要

景観緑三法による改正前の屋外広告物法では、屋外広告業を営もうとする者は、都道府県知事等に届出を行わなければならない旨の条例を定めることができるとされていた。しかし、届出制においては、ある業者が違反を繰り返しても、罰則や行政代執行の適用はありえても営業の継続は可能であった。このため、今般の改正で、条例に違反した屋外広告業者に対し、営業停止や登録の取消しを行うことができる登録制を条例で導入することができることとされた。

2) 改正の意義

違反広告物をなくし、良好な景観を形成するためには、広告物に対する直接的な施策のみではなく、違反広告物が表示されない体制づくりが必要である。それには、野立て看板、屋上広告物等の大型広告物の表示・設置の大部分を担う屋外広告業者について、悪質業者

を排除し、優良な業者を育成していくことが重要である。

屋外広告業者の登録制は、悪質業者の排除のために、営業停止や登録取消しという営業上のペナルティ、すなわち経済的な痛みを伴う制裁措置や、懲役刑も含む強力な罰則を科すことができるという意義を有する。また、営業所ごとに置かれる業務主任者により業務の適正な実施の責任体制が明確になることから、業者の資質の向上に資するという意義も有する。

実際に、既に山口県を除く全ての自治体で登録制を定める屋外広告物条例の改正が行われている²⁴。この改正が、自治体のニーズに合った意義ある改正であったことがわかる。

5. 残された課題

屋外広告物法は、前述のとおり具体的な規制の内容のほとんどを条例に委ねており、地方分権の観点からもこの方向は基本的には不変と考えられるため、屋外広告行政上の課題の多くは自治体の条例乃至はその運用上の課題であり、屋外広告物法自体に残された具体的な法制度上の課題は多くない。屋外広告物法に係る残された具体的な法的課題として、[阿部, 2004]は、広告主の責任、簡易除却についての「管理されずに放置されていることが明らか」という要件の廃止、屋外広告物の定義の屋外から見える「屋内」広告物への拡大、反則金制度の導入等を挙げる。

このうち、広告主の責任については、現在の屋外広告物法に基づく条例でも、「広告物を表示することを決定し自ら若しくは屋外広告業者に委託する等により当該広告物を表示する広告主に対し、除却命令や罰則の適用が可能である²⁵。この点、例えば小売店がその販売する商品の広告物を屋外に表示した場合のその商品の製造業者のように、広告物にその名前が表示されており一見すると広告主に見えるが、屋外広告物を表示することを自ら決し、他人に委託する等の行為を行っていない者²⁶の責任も問うべきかという問題がある。これらの者は、故意・過失がないことから、この者を罰することは適当ではないと考える。ならば問題は、広告主が違反広告物を表示することを自ら決し、他人に委託する等の行為を行ったことの立証が実務上困難な点にあると考えられる。この一因は、屋外広告業者がその依頼主である広告主をかばうことにあると考えられる。この点、屋外広告業の登録制度は、営業停止等の権限を背景に行政が屋外広告業者に強力な指導力を発揮することが期待され、広告主の責任追及に寄与すると考えられることから、当面その運用状況を見定めるべきと考える。また、このほか、屋外広告物法にも条例にも責務規定や措置命令の規定に「広告主」という文言が明示されていないことから、広告主に責任意識がない、あるいは現場担当者が広告主へ指導や処分を行いづらいという問題もある。この点、東京都では、前述の2005年の東京都屋外広告物条例の改正において、広告主の定義を置くとともにその責務を定め、また広告物の管理義務を負う者の一人として明示する等、条例上広告主について明示している²⁷。次回の屋外広告物法改正へ向けた課題であろう。

また、簡易除却対象広告物についての「管理されずに放置されていることが明らか」の要件の撤廃については、簡易除却制度があくまで行政代執行の特例であり、本来は違反行為を行った者が自らその是正を図るべきと考えられるので、違反者が近くにいる管理された広告物について、いきなり行政による直接強制を行うのは適当ではないと考える。また、当該要件を撤廃すると、除却に際し近くにいる管理者とのトラブルの発生が想定され、実

務上の困難を伴う。住民ボランティア等による除却が普及しつつある現状に鑑みれば、なおさらである。

この他の課題として、国際的な観光振興等の観点から広域的に規制が要請される場合の対応方法、ガードレール等にオートバイ用等の大型の鍵で固定された立看板の簡易除却、全国的に活動する屋外広告業者が各都道府県・指定都市・中核市毎に登録を要する問題が挙げられる。

6. 終わりに

ここまで見てきた景観緑三法による屋外広告物法の改正により、課題はまだ残されているものの、従来からの屋外広告物行政の課題のうち、屋外広告物法に係るものはかなりの部分に対策が講じられた。

屋外広告物行政は、表現の自由に密接に関連する非常にセンシティブな分野である。特に昭和 48 年改正の際の国会審議は、政府提出原案に対し、その適用に当たって「政治活動の自由その他国民の基本的国民の基本的な人権を不当に侵害しないよう留意」する旨の条文（現屋外広告物法第 29 条）を追加する修正が行われるなど、相当の困難を極めたものと推測される。その後も屋外広告物条例の合憲性が最高裁で争われる事件²⁸等もあり、屋外広告物法を所管する旧建設省、国土交通省はなかなか同法改正に踏み切れなかったと考えられる。しかしながら、2003 年の特区制度の創設（注 20 参照）が布石となり、2004 年の通常国会で景観法の制定という契機を得て 30 年ぶりに屋外広告物法が改正された。

これは、良好な景観の形成が国民的な関心事となり、わが国社会がもはや屋外広告物法の改正を正面から論じることタブーではない成熟したものになったことを示している。すなわち、屋外広告行政上残された課題や今後生じる課題に対応するためには、従来のように屋外広告物法は所与のものと考え、条例や運用レベルで対応を考えるだけでなく、必要に応じ屋外広告物法の再度の改正も視野に入れて検討することが十分可能となったのである。

また、この改正は「景観緑三法」というパッケージで打ち出され、各方面に定着した。その結果、景観行政、屋外広告行政、そして公園緑地行政が一体であるという意識が各方面に醸成されたことも、大きな意義である。

この景観緑三法による屋外広告物法の改正で、自治体にとって屋外広告物行政に係る法律上の制約は極めて少なくなった。すなわち、自治体は地域の特性に応じ更なる創意工夫を凝らすことが可能となった。さらに、景観法というツールもできた。今後は、個性ある美しい地域づくりへ向けて、自治体と住民が一体となって、屋外広告物法、景観法、そして都市緑地法・都市公園法といった法制度の政策ツールを総合的に使いこなしていくことが、自治体の政策運営・ガバナンスに求められるであろう。

¹ [野中, 2005]の出版(2005.5.10)と本節の印刷公表(2005.11.14)はほぼ同じ時期である。[野中, 2005]と本節の分析には類似点があるが、[野中, 2005]は著者が自治体の審議会委員であることもあり自治体の現場的視点からの同法改正の意義と残る課題（制度運用上の課題が中心）についての工学的な分析である一方、本節は著者が国で「景観法の施行に伴う関

係法律の整備等に関する法律」の立案に関わった経験もあることから国の立法という視点からの同法改正の法的な意義と課題（法的課題ではないという指摘も含む）についての法学的分析となっている。なお、また、[野中, 2005]でも屋外広告物法改正に対する専門家の関心の低さを指摘している。

²少なくとも国民に義務を課したり、国民の権利を制限する侵害的な行政活動を行う場合に、事前に法律でその根拠が規定されていなければならないとする原則 [宇賀, 2006]。

³最判昭 50.9.1。

⁴改正前の屋外広告物法に関し、自治事務である屋外広告物に関する事務について「地域の実情に即した行政措置を否定するような国の法令」として、「その効力が問題とされ」る [田中 次., 1981]という議論もありえよう。ただし、表現の自由にかかわる領域で条例による規制の強化を認めることについては、強い批判もある [山下, 2003]。

⁵竹歳政府参考人（国土交通省都市・地域整備局長）。第 159 回国会衆議院国土交通委員会会議録第 20 号 5 頁（2004 年 5 月 12 日）。

⁶景観法による景観計画の策定等の景観行政を行う地方公共団体。都道府県、指定都市及び中核市は自動的に、その他の市町村は都道府県の同意を得て景観行政団体となる（景観法第 7 条第 1 項）。

⁷ [野中, 2003]では、茨城県下の 6 市町村が「可能になれば独自の条例を定めたい」と回答したアンケート結果が出ている。

⁸例えば、鎌倉市都市景観条例、東京都豊島区アメニティ形成条例など。なお、[野中, 2008]によると、このほか高山市、我孫子市等 5 つの自治体でも、景観計画策定前から景観条例や地区計画等の中で屋外広告物を位置づけていたとされている。

⁹屋外広告物規制を定める市町村の自主条例は、行政指導型の条例であっても、表現の自由に対し届出という規制が課され、また、市町村が他の地域の規制とは異なる指導を行うことを当然に想定するものであることから、表現の自由の重要性に配慮して自治体間の規制のばらつきを抑えようとした屋外広告物法の範囲を超えるという考え方もありえよう。しかしながら、行政指導型の自主条例は、屋外広告物法が一般的に想定している規制である許可制に比較して表現の自由の制限の度合いが小さいことから、市町村ごとに指導内容が異なるとしても、同法が許容する範囲外とまでは言えないと考える。

¹⁰都市環境や自然環境の保全を目的とする自主条例の中には、市町村長の命令と命令違反に対する罰則を備える条例もある。例えば、川越市ホテル等建築適正化条例、白馬村開発基本条例。

¹¹屋外廣告物法案の提案理由説明「各都道府県があまりに異なつた條例を制定して、取締りにはなはだしい差異懸隔を生じますと、」「はなはだ迷惑な次第でありますので、都道府県が條例を制定します場合の基準となるべき事項を、法律をもつて明瞭にすることにいたしましたのであります。」内海安吉政府委員（建設政務次官）第 5 回国会衆議院建設委員会会議録第 13 号 2 頁（1949 年 5 月 7 日）。

¹²屋外広告物法制定当時は都道府県のみ。その後の改正を経て、景観緑三法による改正前では都道府県、指定都市及び中核市。

¹³「景観法の活用意向について」国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/common/>)

000139793.pdf。2011.12.1 閲覧)。

¹⁴ 「景観法の活用意向について」(注 1 3 参照)。

¹⁵ 景観法第 2 条第 3 項、第 8 条第 2 項第 5 号ホ、第 2 章第 5 節等から伺える。

¹⁶ 例えば景観の向上に寄与するための、屋外広告物規制を行うという視点が考えられる。

¹⁷ 例えば、景観法第 16 条第 7 項及び同法施行令第 10 条第 4 号により、屋外広告物条例の規定に適合する屋外広告物等について、景観計画区域の工作物の新設・色彩の変更等に係る行為の届出が不要とされている。

¹⁸ 例えば、「構造改革特区構想の第二次提案の概要一覧(2005.1.20)」首相官邸ホームページ(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/kouhyou/030120/gaiyou.pdf>) 2011.12.15 参照、2003 年 7 月全国景観会議要望書、2003 年 9 月大阪府知事等による「屋外広告物法改正についての要望書」等。

¹⁹ 大阪市、宮崎市等合計 20 の自治体で改正前の屋外広告物法の簡易除却対象広告物より広範囲の広告物の除却乃至は移動を可能とする規定が屋外広告物条例に定められていた(2004.4.1 時点：著者調べ)。

²⁰ 構造改革特別区域法の一部を改正する法律(平成 16 年 6 月 6 日法律第 66 号)。

²¹ 景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による改正前の構造改革特別区域法第 18 条第 1 項。

²² 新しいタイプの簡易広告物の除却実績として、「平成 23 年度「屋外広告の日」違反広告物一斉除却作業(実績報告)」高知県ホームページ(<http://web2.pref.kochi.jp/kisya/inet/html/00021/00021593.html>) 2011.12.16 参照、「平成 21 年度ふるさと奈良違反広告物一掃キャンペーン実施報告」奈良県ホームページ(http://www.pref.nara.jp/dd_aspx_menuid-14890.htm) 2011.12.16 参照、「違反広告物追放推進員制度 4. 違反広告物除却実績」名古屋市ホームページ(<http://www.city.nagoya.jp/jutakutoshi/cmsfiles/contents/0000027/27605/suishinin2011.pdf>) 2011.12.16 参照等多数。

²³ 東京都屋外広告物条例第 71 条。

²⁴ 「屋外広告業登録制度窓口一覧」日本屋外広告業団体連合会ホームページ(<http://www.nikkoren.or.jp/jijitai/touroku.html>) (2011. 11. 30 参照)をもとに、著者が補足して調査(2011. 11. 30 現在)。なお、屋外広告業の登録制度を定める条例の制定権限を有するのは都道府県、指定都市及び中核市であり、2011. 11. 30 現在合計 107 団体。

²⁵ 福岡市都市計画局長あて建設省都市局公園緑地課長回答(1982.11.9)屋外広告物条例適用上の疑義。

²⁶ 例えば小売店が自らの売上向上のため取り扱う商品の名称等を当該商品の製造業者に無断で屋外に表示する場合。他に、誹謗広告等も考えられる。

²⁷ 東京都屋外広告物条例第 2 条第 3 号、第 5 条、第 20 条、第 32 条等。

²⁸ 最判昭 62.3.3。

第4章 建築物緑化制度の比較・分析

第1節 建築物緑化制度の導入状況

1. 始めに

都市の緑地の保全と緑化の推進は、第2章第1節に述べたように古くから重要な施策として国や自治体により推進されてきた。特に、緑地の保全のための施策は公有地・民有地を問わず従来より広く実施されてきた（民有地では、規制的手法・支援的手法ともに用いられてきた）。一方、都市の緑化の推進のための施策は、古くは公有地を中心に行われ、その後民有地でも支援的手法が実施されるようになってきたが、規制的手法（特に強い規制的手法）は、第2章や第1節、そして本章で見ると、近年になるまではあまり積極的に実施されてこなかった（図4-1参照）。しかしながら、自然環境の保全という比較的古くからある政策目的とは異なり、地球温暖化対策やヒートアイランド現象の緩和といった近年重要となってきた政策目的の観点からは、良質な緑地を保全するのみではなく緑の総量が重要であり、また近年注目を集めている身近なうおいやすらぎ、景観といった観点からも、都市の緑化が重要性を増してきている¹。このような背景から、第3章第1節に述べたように、2004年緑地法改正では、都市の緑に関する基本的な法律である都市緑地法において、あらゆる意味において緑地保全と緑化が完全に対等となるとともに、緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度という緑化のための新しい制度が創設された。しかしながら、この二つの制度は国法体系の中ではそれまでに例を見ない画期的な制度であるが、自治体の条例を見ると、東京都の緑化計画書届出制度、兵庫県の緑化計画書届出制度、大阪府の緑化計画書届出制度等、目的や効果において類似の制度は多い。そして、建築物の建築主・所有者に緑化を求めるという点に着目すれば、類似性の多寡はあれ他にも類似の法制度や条例がみられる。

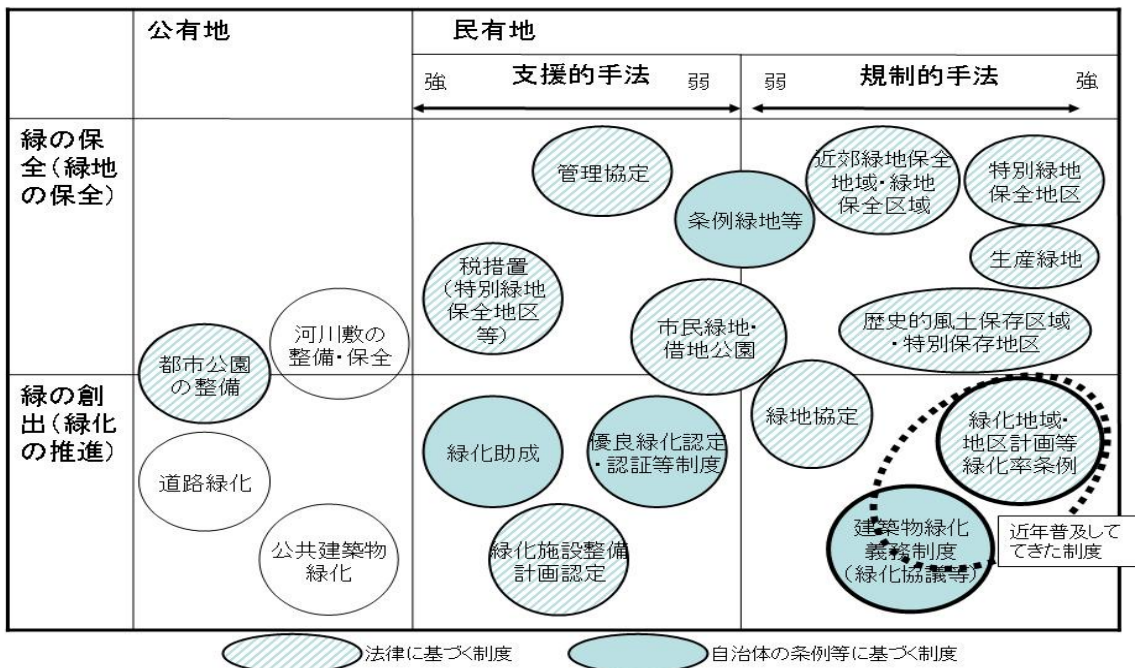


図4-1 都市の緑に関する制度の分類

そこで本節以降、緑化地域制度及びこれに類似する制度、すなわち市街地における民間建築物に対し緑化義務ないし努力義務を課する法制度に着目して研究を進めることとする。

2. 研究の対象

本節以降の研究は、法律又は条例に基づき市街地における緑化の推進のため民間建築物の所有者・建築主等に対し緑化義務ないし緑化の努力義務（法律・政令・省令又は条例・規則に根拠を持つ具体的数値基準のないものを除く²。）を課する法制度³を対象とする。

法律又は条例の委任に基づかない要綱等に基づく緑化指導等は、要綱等は外部的な法的効力は持たず [小林, 1999]、従うか否かは相手方の任意であり法律又は条例に基づく義務とは性格が異なるため、対象から除いている⁴。また、「義務ないし努力義務を課する」とは、法律又は条例において建築物の所有者や建築主等に対して⁵、直接緑化の義務又は努力義務を課すること、又は緑化をさせるための何らかの手続義務又は手続の努力義務を課すことをいう。ただし、法令に根拠を有する緑化の具体的数値基準のないものを除いている。さらに、市街地の緑化の推進（＝緑の増加）を目的とした制度を対象とすることとしているため、主目的が明らかに異なる制度、例えば、緑地や景観・環境の保全のための制度（都市計画法及び風致地区条例に基づく風致地区制度、古都保存法律に基づく歴史的風土保存区域制度等、自然公園法や自然環境保全条例等に基づく指定地区内の行為規制制度、景観法や景観条例に基づく特定の地域内の景観の保全のための行為規制制度⁶、その他樹林地等の自然環境の豊かな土地の開発の際にのみ緑化を義務付ける制度等）は対象としていない。また、民間建築物を広く対象とする制度のほか、工場・事業場等特定の用途の建築物を対象とする制度も含むこととした。ただし、対象建築物が極めて限られる制度⁷は対象としていない。

以下、本章以降の研究の対象とするこれらの制度を「建築物緑化制度」という。

これらの法制度は、主として「緑地が不足⁸」している地域で利用される。また、その大きな導入目的の一つに屋上緑化によるヒートアイランド現象の緩和があるが⁹、その影響は大都市に顕著に現れている¹⁰。このため、法律に基づく制度、指定都市・東京 23 区及びこれらを包含する都道府県、並びに中核市（以下本節で「本節の対象自治体」という。）の条例に基づく制度を本節の対象とする。本節の対象自治体数は 98 自治体である。

3. 研究の目的及び方法

本節では、研究の対象とする建築物緑化制度の把握・抽出、根拠法律・条例、施行年及び建築物緑化制度の制度別の導入状況（制定制度数及び導入制度数）を調査した。

対象となる建築物緑化制度の把握・抽出及び導入状況の把握は、国法に基づく制度については、国土交通省による景観緑三法により導入された三制度¹¹の導入状況の調査¹²及び経済産業省のホームページ上のデータを中心に、担当者への聞き取りや導入されている自治体のホームページで補って調査した。自治体の条例に基づく制度については、国土交通省による緑化・緑地保全に関する条例等の制定調査¹³をもとに、本節の対象自治体の例規集、ホームページ等を著者が閲覧・検索することにより調査した。

制度の内容や施行時期等については、それぞれの制度の根拠である法律・政省令及び条例・規則を調査することを基本とし、都市緑地法運用指針¹⁴等の指針・基準・要綱等が公

表されている場合は当該指針等も参照した。また、制度導入自治体のホームページや既存文献¹⁵も参考にしている。

さらに、制度間比較によりこれらの制度の分類を行った。その結果が5. に掲げた表 4-1-1 から表 4-1-4 である。

これは、本章次節以降の研究の基礎資料となるとともに、本節による建築物緑化制度の一覧・比較・分析そのものが今後の都市緑化や法制度に関する研究や建築物緑化制度を導入している又は今後導入しようとする自治体の役に立つものである。

なお、調査の時点は、2011 年 4 月 1 日である。

4. 建築物緑化制度の導入状況概観

国及び自治体の建築物緑化制度について、制定された制度の数（制定制度数）及びそれが導入された自治体数（導入制度数）という二つの視点で、その数を調査する。導入制度数については、導入された地区数ではなく導入された自治体数で数えているため、自治体の自主条例に基づく制度については、制定制度数と導入制度数は同じになる。異なるのは国法に基づく制度であり、例えばある制度が3つの自治体で導入されていれば、制定制度数は1、導入制度数は3とカウントする。

（1）法律に基づく制度

1）緑化地域制度

2. の建築物緑化制度の定義に該当する制度の代表として、都市緑地法に基づく緑化地域制度がある。同制度は 2004 年緑地法改正により導入された。緑化地域制度の概要については、第2章第2節2.（2）6）参照。調査時点において、名古屋市（2008.10 施行）、横浜市（2009.4 施行）及び世田谷区（2010.10 施行）の3つの自治体で導入されている〔戸田，2011〕（3制度＜導入制度数＞）。なお、全国でもこの3自治体での導入である。

2）地区計画等緑化率条例制度

都市緑地法に基づく地区計画等緑化率条例制度も、建築物緑化制度に該当する。同制度も 2004 年緑地法改正により導入されており、その制度概要は第2章第2節2.（2）7）に解説している。2010 年3月末現在、地区計画等緑化率条例は、全国15自治体で17の条例が制定・施行されており、合計37地区、497ha となっている〔戸田，2011〕。国土交通省の調査によると¹⁶、本節の対象自治体では、調査時点において、仙台市（3地区。全て 2007.11 施行）、横浜市（5地区。もっとも施行の早い地区は 2007.12 施行）、名古屋市（4地区。もっとも施行の早い地区は 2009.10 施行）、千代田区（10地区。もっとも施行の早い地区は 2005.12 施行）、川崎市（1地区。2009.4 施行）、高槻市（1地区。2008.9 施行）の6自治体で導入されている（合計6制度＜導入制度数＞）。なお、6自治体（6制度）での合計導入地区数は24地区である¹⁷。

緑化地域制度が規模の大きな自治体で導入されているのに対し、地区計画等緑化率条例制度は比較的規模の小さな自治体でも導入されている。これは、緑化地域制度は一般的に広域（特に導入されている自治体においてはほぼ全域）で導入されるのに対し、地区計画等緑化率条例制度は小規模な地区で導入されるため、行政側の施行コストが小さいこと、住民の合意乃至理解が得やすいこと（住民側の発意により導入されることも考えられる）等が理由であろう。導入した自治体は、全国でもほとんどが市街地の緑が少ないと考えら

れる三大都市圏の自治体である。なお、三大都市圏での導入がほとんどである中で、本節の対象自治体ではないが、石垣市での導入が目を引く。

3) 地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）

地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）¹⁸も、建築物緑化制度に該当する。具体的には、都市計画法第12条の5第7項に基づき、地区整備計画に建築物の緑化率の最低限度を定めることができることとされている¹⁹。また、同法第58条の2第1項に基づき、地区計画の区域のうち地区整備計画が定められている区域内で建築物の建築を行うおうとする場合は、市長村長への届出が必要とされており、同条第3項に基づき、当該行為が地区計画に適合しないと認めるときは、市町村長は勧告を行うことができることとされている。すなわち、地区整備計画に緑化率の最低限度が定められている場合、建築物の建築に際し当該緑化率の最低限度を満たしていないときは市町村長が当該建築物の建築主等に勧告を行うことができるのである。

地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）は、本節の対象自治体では、10自治体・総計24地区で導入されている²⁰（何地区導入されていても導入制度数のカウント上1自治体1制度と数えているため、合計10制度＜導入制度数＞）。なお、国土交通省の調査²¹によると、地区計画等における緑化率規制（地区計画等緑化率条例制度を含む）は、2010年3月末現在、全国69の自治体で導入されている²²。このように、地区計画等における緑化率規制が地区計画等緑化率条例制度よりさらに数多く広範囲かつ小規模な自治体でも導入されている理由は、地区計画等緑化率条例制度同様小規模な地区で導入されることに加え、後述の非権力的手法型の制度であり絶対的な遵守が義務付けられるわけではなく柔軟な対応が可能であることから、住民の合意乃至理解がより得やすいこと、地区計画等緑化率条例制度と異なり建築確認と連動しないことから、行政内部での建築部局との調整や指定確認検査機関との調整が不要でより行政コストが小さいことが理由であろう。

4) 工場立地法に基づく特定工場の届出制度

工場立地法に基づく特定工場の届出制度とは、特定の工場の新設・増設をしようとする者に都道府県知事等に対する届出義務を課し（同法第6条）、当該届出について同法第4条に基づき公表された工場立地に関する準則（又は法第4条の2に基づく地域準則若しくは企業立地促進法第10条に基づく市町村準則）に適合しているか検証したうえ、適合しない場合に都道府県知事等が勧告を行うことができる制度である。準則の中に敷地面積に対する環境施設（緑地を含む）の割合の下限が定められている。同法第4条に基づく国の準則では25%が環境施設の下限である。建築物のうち特定の用途のものにのみ義務を課する制度ではあるが、建築物緑化制度に該当する。勧告に従わない場合、命令が行われることがあり、命令に従わない場合は罰則が科される。

本制度は全国的に適用される制度であるため、自治体で導入された数という概念はない（このため＜制定制度数＞、＜導入制度数＞ともに1制度と数える。）。

なお、同法第4条に基づき国が全国一律に定める準則に代えて、同法第4条の2に基づき都道府県・指定都市は「地域準則」を、更に企業立地促進法第10条に基づき指定都市以外の市町村は「市町村準則」を定めることができることとされている。2010年12月に経済産業省が行ったアンケートによれば²³、地域準則は14自治体（1都7県6指定都市）が、市町村準則は171市町村が定めている。

（２）自治体の自主条例に基づく建築物緑化制度

自治体では、条例²⁴に基づき様々な建築物緑化制度を導入している。ここでは、国土交通省の調査による自治体の緑化・緑地保全に関する条例等の制定一覧²⁵を元に、自治体の条例・規則等の条文を調べて建築物緑化制度に該当する制度の数を調査した²⁶。その数は、72 制度（＜制定制度数＞＜導入制度数＞同じ。）であり、本節の対象自治体数 98 自治体中 56 の自治体で導入されている（一自治体で複数の制度を有する自治体もある。）。

（３）まとめ

以上を総括すると、国の法律に基づく 4 制度及び自治体の自主条例に基づく 72 制度の計 76 制度＜制定制度数＞が、現在国及び本節の対象自治体で制定されている建築物緑化制度の数である。

その導入状況をみる。緑化地域制度 3、地区計画等緑化率条例制度 6、地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）10、自治体の条例に基づく建築物緑化制度 72 の合計 91 の建築物緑化制度が導入されており（緑化地域制度、地区計画等緑化率条例制度及び地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）については各自自治体で 1 地区でも導入されている場合に、導入地区数に関わらずそれぞれ 1 制度と数えた。）、これに全国で適用されている工場立地法に基づく特定工場の届出制度の導入制度数を 1 として加え、合計 92 制度＜導入制度数＞が現在国及び本節の対象自治体で導入されている建築物緑化制度の数である（表 4-1 参照）。

いずれかの建築物緑化制度を導入している自治体数は 60 であり、本節の対象自治体数 98 の約 61%となっている。

5. 建築物緑化制度の導入状況一覧

最後に、本節の研究の対象とした対象自治体の建築物緑化制度の一覧を次頁以降の表 4-1-1 から表 4-1-4 に掲げる。

表 4-1-1 自治体における建築物緑化制度導入状況一覧＜導入制度数＞（その1）

番号	自治体名	法律・条例名	根拠条項	制度名	施行年	対象分類	担保力分類
指定都市							
1	札幌市	札幌市緑の保全と創出に関する条例	第12条	現状変更行為の規制制度	2001	開発(同列)	権力
2	仙台市	杜の都の環境を作る条例	第3章	緑化計画書の認定制度	2006	開発(同列)	非権力①
3	仙台市	都市緑地法・仙台市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例	法第39条、条例第10条の3	地区計画等緑化率条例制度	2007	建築	権力
4	さいたま市	さいたま市緑の条例	第19条	緑化に関する協議制度	2008	開発(同列)	非権力①
5	横浜市	都市緑地法	第4章第1節	緑化地域制度	2009	建築	権力
6	横浜市	都市緑地法・横浜市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例	法第39条、条例第19条	地区計画等緑化率条例制度	2007	建築	権力
7	横浜市	緑の環境を作り育てる条例	第9条	緑化推進計画協議制度	2004	建築	非権力①
8	横浜市	横浜市開発事業の調整等に関する条例	第2章第3節	開発計画の同意制度	2004	開発(開発中心)	非権力②
9	川崎市	川崎市緑の保全及び緑化の推進に関する条例	第31条	開発事業等の協議制度	2000	開発(同列)	非権力①
10	川崎市	都市計画法	法第58条の2他	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2005	建築	非権力②
11	相模原市	相模原市開発事業基準条例	第3章、第31条他	開発事業の承認等制度	2005	開発(開発中心)	権力
12	新潟市	新潟市樹木の保存及び緑化の推進に関する条例	第17条	緑化地区制度	1975	既存	理念(基準不明)
13	新潟市	新潟市樹木の保存及び緑化の推進に関する条例	第19条	工場等緑化協議制度	1975	工場	非権力①
14	静岡市	清水市みどり条例	第14条	事業所の緑化義務	1978	既存	理念
15	名古屋市	都市緑地法	第4章第1節	緑化地域制度	2008	建築	権力
16	名古屋市	都市緑地法・名古屋市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例	法第39条、条例第8条の3	地区計画等緑化率条例制度	2009	建築	権力
17	名古屋市	緑の街づくり条例	第26条	条例に基づく緑化地域制度	2008(旧制度は2005)	建築	非権力①
18	堺市	堺市緑の保全と創出に関する条例	第5章第3節	建築行為等に係る緑化義務	2010	開発(同列)	権力
19	広島市	広島市地球温暖化対策等の推進に関する条例	第2章第4節	緑化推進制度	2010	建築	非権力①
20	福岡市	福岡市緑地保全と緑化推進に関する条例	第14条	工場等の緑化義務	1954	既存	理念
21	福岡市	都市計画法	法第58条の2他	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2005	建築	非権力②
都府県							
22	埼玉県	ふるさと埼玉の緑を守り育てる条例	第3章	緑化計画書届出制度	2005	建築	非権力②
23	東京都	東京における自然の保護と回復に関する条例	第14条	緑化計画書届出制度	2001	建築	非権力②
24	京都府	京都府地球温暖化対策条例	第2章第4節	緑化計画書届出制度	2007	建築	非権力①
25	大阪府	大阪府自然環境保全条例	第33条～第35条	緑化計画書届出制度	2006	建築	非権力①
26	兵庫県	環境の保全と創造に関する条例	第118条第1項	工場等の敷地の緑化義務	1996(旧制度は1986以前)	既存	理念
27	兵庫県	環境の保全と創造に関する条例	第118条の2第1項	建築物の緑化義務	2006	既存	理念
28	兵庫県	環境の保全と創造に関する条例	第118条第2項	特定工場等の緑化計画届出制度	1996(旧制度は1974)	工場	非権力①
29	兵庫県	環境の保全と創造に関する条例	第118条の2第2項	緑化計画書届出制度	2006(旧制度は2002)	建築	非権力①

表 4-1-2 自治体における建築物緑化制度導入状況一覧＜導入制度数＞（その2）

番号	自治体名	法律・条例名	根拠条項	制度名	施行年	対象分類	担保力分類
東京23区							
30	千代田区	都市緑地法・地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例第14条の2	法第39条、条例第8条の3	地区計画等緑化率条例制度	2005	建築	権力
31	港区	港区緑をまもる条例	第18条	民間施設の緑化義務	1979(2009一部改正)	既存※	理念※
32	新宿区	新宿区みどりの条例	第21条	民間施設の緑化義務	1991	既存	理念
33	新宿区	新宿区みどりの条例	第25条	緑化計画書認定制度	1991	建築	非権力①
34	新宿区	都市計画法	法第58条の2他	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2008	建築	非権力②
35	文京区	文京区緑の保護条例	第16条	民間施設の緑化努力義務	1975	既存※	理念※
36	台東区	東京都台東区緑の条例	第17条	緑化計画書協議制度	2005	建築	非権力①
37	墨田区	墨田区集合住宅の建築に係る居住環境の整備及び管理に関する条例	第13条	集合住宅条例協議制度	2008	建築	非権力①
38	江東区	江東区緑の条例	第8条	緑化計画認定制度	2000	建築	非権力①
39	品川区	品川区緑の条例	第12条	民間施設の緑化努力義務	1994	既存	理念
40	品川区	品川区緑の条例	第13条	緑化計画書認定制度	1994	開発(同列)	非権力①
41	目黒区	目黒区みどりの条例	第16条	民間施設の緑化努力義務	1991	既存	理念
42	目黒区	目黒区みどりの条例	第18条	緑化計画書認定制度	1991(2008一部改正)	開発(同列)	非権力①
43	世田谷区	みどりの基本条例	第26条	みどりの計画書届出制度	2005(旧制度は1977)	開発(同列)	非権力①
44	世田谷区	都市緑地法	第4章第1節	緑化地域制度	2010	建築	権力
45	渋谷区	渋谷区緑の確保に関する条例	第18条	緑化計画書届出制度	2001	建築	非権力①
46	中野区	中野区みどりの保護と育成に関する条例	第20条	緑化努力義務	1979(2007一部改正)	既存	理念
47	中野区	中野区みどりの保護と育成に関する条例	第23条	開発計画書認定制度	2007(旧制度は1979)	建築	非権力①
48	杉並区	みどりの条例	第19条第3項	緑化計画届出制度	2006(旧制度は1974)	開発(同列)	非権力①
49	豊島区	豊島区みどりの条例	第15条	施設等の緑化努力義務	2003	既存	理念
50	豊島区	豊島区みどりの条例	第16条	緑化計画書届出制度	2003	開発(同列)	非権力①
51	北区	北区緑の条例	第16条	民間施設の緑化努力義務	1986?	既存	理念
52	北区	北区緑の条例	第20条	緑化計画書認定制度	1986	開発(同列)	非権力①
53	荒川区	荒川区みどりの保護育成条例	第17条	民間施設の緑化努力義務	1980	既存	理念
54	荒川区	荒川区みどりの保護育成条例	第19条	緑化計画書認定制度	1980	開発(同列)	非権力①
55	板橋区	東京都板橋区緑化の推進に関する条例	第13条の3	緑化計画書届出制度	1980	開発(同列)	非権力①
56	練馬区	練馬区みどりを愛し守りはぐくむ条例	第23条	緑化計画事前協議制度	2008(旧制度は1977)	開発(同列)	非権力①
57	練馬区	都市計画法	法第58条の2	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2009	建築	非権力②
58	足立区	足立区緑の保護育成条例	第18条第2項	既存施設の緑化努力義務	1997(2009一部改正)	既存	理念
59	足立区	都市計画法	法第58条の2	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2007	建築	非権力②
60	足立区	足立区緑の保護育成条例	第18条第1項	建築の際の緑化努力義務	2009(旧制度は1977)	建築	理念※
61	葛飾区	葛飾区緑の保護と育成に関する条例	第17条	緑化計画書届出制度	2005	建築	非権力①
62	江戸川区	江戸川区住宅等整備事業における基準等に関する条例	第2章	事前協議と協定の締結制度	2006	建築	非権力①

表 4-1-3 自治体における建築物緑化制度導入状況一覧＜導入制度数＞（その3）

中核市							
63	秋田市	秋田市都市緑化の推進に関する条例	第4条、第6条	緑化街区内の既存施設及び工場の緑化努力義務	2002	既存	理念(基準不明)
64	前橋市	前橋市水と緑のまちをつくる条例	第5条第5項	緑化街区内の既存施設及び工場の緑化努力義務	1996	既存	理念(基準不明)
65	川越市	都市緑地法・川越市地区計画区域内における建築物の緑化率の最低限度に関する条例	法第39条、条例第4条	地区計画等緑化率条例制度	2009	建築	権力
66	柏市	柏市緑を守り育てる条例	第13条	事業所の緑化努力義務	1995	開発(開発中心)	非権力①
67	柏市	柏市緑を守り育てる条例	第12条	緑化計画書提出制度	1995	既存	理念
68	横須賀市	適正な土地利用の調整に関する条例	第46条	土地利用行為の協議・承認制度	2005?	開発(開発中心)	権力
69	金沢市	都市計画法	法第58条の2他	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2007	建築	非権力②
70	長野市	長野市緑を豊かにする条例	第5条、第6条	緑化計画届出制度	1995	工場	非権力②
71	岐阜市	岐阜市中高層建築物の建築に係る紛争の予防及び調整に関する条例	第2章、第3章	中高層建築物の建築計画等の説明制度	2005	建築	非権力②
72	岡崎市	岡崎市水と緑・歴史と文化のまちづくり条例	第4章第1節	特定事業の事前協議制度	2003?	その他	非権力①
73	大津市	大津市生活環境の保全と増進に関する条例	第20条	特定事業の事前協議制度	2005	開発(同列)	非権力②
74	高槻市	高槻市緑地環境の保全及び緑化の推進に関する条例	第22条	民間施設の緑化努力義務	1986	既存	理念
75	高槻市	高槻市緑地環境の保全及び緑化の推進に関する条例	第23条	開発における緑化協議制度	1986	開発(同列)	非権力①
76	高槻市	都市緑地法・高槻市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例	法第39条、条例第5条	地区計画等緑化率条例制度	2008	建築	権力
77	尼崎市	尼崎市の環境をまもる条例	第15条、第74条	工場・事業場の緑化義務	2001(旧制度は1973)	既存	理念
78	尼崎市	尼崎市住環境整備条例	第16条、第5章	開発事業に係る届出・協定制	1986(1996一部改正)	開発(同列)	非権力②
79	尼崎市	都市計画法	法第58条の2他	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2010	建築	非権力②
80	西宮市	開発事業等におけるまちづくりに関する条例	第7条、第14条	開発事業等に係る届出・協議制度	2000?	開発(同列)	権力
81	奈良市	奈良市巨樹等の保存及び緑化の推進に関する条例	第4条、第5条	市民・事業者の緑化努力義務	2002	既存	理念
82	福山市	福山市みどりのまちづくり条例	第19条第1項	民間施設緑化協議制度	2002	開発(同列)	非権力②
83	下関市	下関市環境保全条例	第25条	宅地等の緑化努力義務	2005	既存	理念
84	下関市	都市計画法	法第58条の2他	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2008?	建築	非権力②

表 4-1-4 自治体における建築物緑化制度導入状況一覧＜導入制度数＞（その4）

番号	自治体名	法律・条例名	根拠条項	制度名	施行年	対象分類	担保力分類
中核市							
85	高知市	高知市みどりの環境の保全と創出に関する条例	第35条	工場等緑化計画書承認制度	1974?	工場	非権力①
86	久留米市	久留米市緑化推進条例	第12条	事業者の緑化努力義務	1977?	既存	理念
87	熊本市	熊本市緑地の保全及び緑化の推進に関する条例	第19条、第20条	工場・事業場及び市民の緑化努力義務	1988	既存	理念(基準不明)
88	大分市	大分市緑の保全及び創造に関する条例	第22条	事業者及び市民の緑化努力義務	2001	既存	理念(基準不明)
89	大分市	都市計画法	法第58条の2他	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2008	建築	非権力②
90	宮崎市	宮崎市緑のまちづくり条例	第26条	緑化計画書届出制度	2002	開発(同列)	非権力①
91	鹿児島市	都市計画法	法第58条の2他	地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2011	建築	非権力②

【凡例】

制度名：自治体の条例に基づく建築物緑化制度については、各自治体のホームページで使用されている名称がある場合にはその名称を記載。ない場合には条例の規定を参考に著者が命名した名称を記載。

施行時期：緑化地域制度については、各自治体において緑化地域を指定し制度を施行した年を記載。地区計画等緑化率条例制度及び地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）についても同様だが、複数地区で導入されている場合はもっとも導入の早いものの施行時期を記載。自治体の自主条例に基づく建築物緑化制度については、各自治体の例規集に記載された各根拠条文の当初施行年又は改正条例施行年と各自治体の当該制度のホームページ(ある場合)を参考として記載。なお、自治体の例規集が条例の各条項の改正履歴を表示していない場合、表示していても改正回数が多い場合等制度の施行年が不正確な場合もある。条項の改正履歴を表示していないにもかかわらず条例の制定が古く何度も改正を行っている場合等特に不明確な場合には条例の当初施行年を施行年とするなど著者の推定で記載しており、その場合「？」を付した。

なお、「対象とする目的物による分類」や「担保力による分類」が変わった場合、事前の規制手段²⁷が変わった場合、緑化対象が大幅に変更された場合²⁸、条例が全面改正された場合は新制度と判断しその施行年を記載した。その場合であっても、例えば「担保力による分類」が変わらない等旧制度とある程度連続性がある場合であって、旧制度の存在及び施行時期がわかる場合は旧制度の施行時期を括弧で記載した。

また、例えば緑化率の算定方法の大幅な変更²⁹や氏名公表制度³⁰の追加等の上記以外であって大きな制度改正があった場合は、制度自体は連続しているものと考え一部改正年を括弧で記載した。その他の小幅な制度変更（義務の対象となる建築物の敷地面積の若干の拡大等の対象建築物や対象行為の若干の拡大、緑化率の算定方法の小規模な変更³¹等）については、一部改正年も記載していない。

対象分類：建築物緑化制度が対象とする目的物による分類（第2節3.（1）参照）。なお、「既存」は既存建築物対象型（既存※を除く）、「既存※」は条例は既存建築物対象型だが規則等で建築行為対

象型の規定を有するもの、「工場」は工場・事業場設置行為対象型、「開発（同列）」は開発行為対象型（同列型）、「開発（開発中心）」は開発行為対象型（開発行為中心型）、「建築」は建築行為対象型、「その他」はこれらのどれにも当てはまらない類型。

担保力分類：建築物緑化制度の担保力による分類（第2節3.（2）参照）。なお、「理念」は理念型のうち緑化の具体的数値基準が定められていることが明らかなもの（理念※を除く）、「理念（基準不明）」は理念型のうち緑化の具体的数値基準が定められているか明らかではないもの、「理念※」は条例は理念型だが、規則等で非権力的手法型の規定を有するもの、「非権力①」は非権力的手法型のうち命令又は罰則の規定を一切置かない制度、「非権力②」は非権力的手法型のうち手続義務違反に対して命令又は罰則を規定する制度、「権力」は権力的手法型。

¹例えば、地球温暖化対策推進大綱（1998年6月19日地球温暖化対策推進本部決定）では、講ずべき地球温暖化対策として掲げる8つの項目の1つに「植林等の二酸化炭素吸収源対策の推進」を挙げ、その2つの具体策の1つとして「都市緑化等の推進」を掲げる。また、ヒートアイランド対策大綱（2004年3月30日ヒートアイランド対策関係府省連絡会議）では、推進すべきヒートアイランド対策として掲げる4つの項目の1つに「地表被覆面の改善」を掲げ、その具体的4項目中3項目で「民間建築物等の敷地における緑化等の推進」等の緑化を中心とする施策を掲げる。

²法令に根拠を持つ具体的な緑化の数値基準が定められていないため、制度上建築物緑化制度に類似していても対象外とされている制度の例として、下関市の「下関市環境保全条例」に基づく団地及び工場等の緑化協議制度、いわき市の「いわき市緑の保護及び緑の育成に関する条例」第16条に基づく工場等の設置の際の緑化努力義務（届出等の手続規定はないが市長の勧告が規定されている）等がある。

³法制度とは、都市緑地法第4章第1節に基づく緑化地域制度、東京における自然の保護と回復に関する条例第14条に基づく緑化計画書届出制度等法律又は条例の特定の条項に基づく制度をいい、当該法律又は条例とこれらの委任に基づく政令、規則等により構成されるものをいう。

⁴例えば、東京都千代田区の千代田区緑化推進要綱（千代田区ホームページ（http://www.city.chiyoda.lg.jp/service/pdf/d0001566_1.pdf）2012.5.12参照）に基づく建築物の建築に際する緑化計画書の提出指導等である。

⁵このため、開発を行う者に対して義務を課しているが建築物の所有者や建築主等に対して直接の義務を課していない制度（例えば都市計画法に基づく開発許可制度）や、要綱上は建築物の所有者や建築主等に対して協定の締結を求めているも条例上はこれらの者に義務又は努力義務を課していない制度（例えば神奈川県みどりの協定制（<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f12201/>）と神奈川県自然環境保全条例第22条）は対象としていない。

⁶景観法に基づく景観計画区域を指定し同区域内における建築物の建築等について届出を義務付けるとともに、同法に基づく景観計画において緑化を求めている自治体の例として、北九州市、倉敷市、長崎市、熊本市等があり、その多くは景観計画で緑化の数値基準は定めていないが、高知市では敷地内の一定割合の緑化を義務付けている。本稿の対象とはしていないが、実質的には本稿で対象とした制度と類似した仕組みとなっている。

⁷例えば、総合設計制度が適用される建築物、廃棄物処分場、大規模小売店舗、ラブホテル等の特殊な建築物のみを対象とする制度等は対象とはしていない。

⁸代表的な建築物緑化制度である緑化地域制度より。（都市緑地法第34条第1項）

⁹「公園緑地行政の新たな展開 都市緑地法等の改正について」国土交通省ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/pdf/toshiryokuchi-kaisei.pdf>）2006.3.27参照。

¹⁰近年 100 年間の平均気温は、6 大都市では 2.5℃上昇しているが、中小都市では 1.0℃上昇している（「日本の大都市の気温上昇量」東京都環境科学研究所ホームページ（http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/heat2/heat_hm/main_index/01_hajimeni.htm） 2006.4.17 参照）。

¹¹緑化地域制度、地区計画等緑化率条例制度及び地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）の 3 制度。内容は第 2 章第 2 節 2.（2） 6）及び第 2 章第 2 節 2.（2） 7）を参照。

¹²「都市緑化データベース」（第 2 章第 1 節注 1 2、2011.7.22 参照。）及び「平成 21 年度都市計画現況調査」国土交通省ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/genkyou/2009/index.htm>） 2011.7.22 参照。

¹³「都市緑化データベース」第 2 章第 1 節注 1 2 参照。

¹⁴国土交通省都市・地域整備局「都市緑地法運用指針」国土交通省ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/pdf/ryokuchi-shishin01.pdf>） 2011.7.15 参照。

¹⁵ [越澤, 2001]、[西山, 2006]、[田口 和泉, 2007]、[飯塚, 2008]、[武藤, 2008]、[諏訪下, 2008]、[藤井, 2011]、[世田谷区, 2011]等。

¹⁶「都市緑化データベース」第 2 章第 1 節注 1 2 参照。

¹⁷何地区導入されていても導入制度数のカウント上 1 自治体 1 制度と数えている

¹⁸地区計画等において地区整備計画等に緑化率の最低限度を定めるが地区計画等緑化率条例を定めない場合のこと。第 2 章第 2 節 2.（2） 7）及び同節注 1 7 参照。

¹⁹地区計画以外の地区計画等（都市計画法第 12 条の 4 第 1 項に掲げる「地区計画等」をいい、具体的には地区計画、防災街区整備地区計画、歴史的風致維持向上地区計画、沿道地区計画及び集落地区計画である。）においても、地区整備計画等に建築物の緑化率の最低限度を定めることができることとされているが、国土交通省の調査によると 2010 年 3 月末現在地区計画以外の地区計画等においては建築物の緑化率の最低限度を定めた事例はないため（「平成 21 年度都市計画現況調査」注 1 2 参照。）、以下地区計画を例として論を進める。

²⁰「平成 21 年度都市計画現況調査」（注 1 2 参照）をもとに自治体のホームページで著者が再調査。その結果若干の間違い及び「平成 21 年度都市計画現況調査」の調査時点以降導入された制度があったため、本文記載の数となっている。

²¹「平成 21 年度都市計画現況調査」注 1 2 参照。

²²ただし、「平成 21 年度都市計画現況調査」（注 1 2 参照）では、地区整備計画に都市計画法第 12 条の 5 第 7 項第 2 号の「建築物の緑化率の最低限度」が定められたもののみではなく、例えば「建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限」や「現に存する樹林地、草地等で良好な居住環境を確保するため必要なものの保全に関する事項」として緑化の数値基準を定めたものや数値基準なく緑化をすべきことを定めたもの等一部が含まれている一方、一部自治体のホームページ上は建築物の緑化率の最低限度が定められているように見えるものも含まれていないといった問題があるようであるため、大体の傾向値とみておいたほうがよい。

²³「産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会（第 24 回） - 配付資料 4」経済産業省ホームページ（http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004651/024_04_00.pdf） 2011.7.22 参照。

²⁴ここでは自主条例をいい、法令に基づく委任条例を含まない。

²⁵「都市緑化データベース」第 2 章第 1 節注 1 2、2011.7.23 参照。

²⁶ただし、自治体のホームページを参照し「都市緑化データベース」（第 2 章第 1 節注 1 2 参照）に記載されていない自主条例に基づく制度で建築物緑化制度に該当するものが掲載されている場合は、本稿の調査対象としている。

²⁷例えば届出から認可に変わった場合や届出から協議に変わった場合等。

²⁸例えば、屋上のみに緑化を義務付ける制度から、地上と屋上の両方に緑化を義務付ける制度に変わった場合等。

²⁹例えば、屋上非区別型（第4章第5節3.（4）1）参照）から屋上区別型（第4章第5節3.（4）1）参照）への変更等。

³⁰第4章第4節3.（5）参照。

³¹例えば、一部建築物等についての緑化率の最低限度の変更、付帯施設の扱いの変更等

第2節 建築物緑化制度の基本的な制度枠組みの比較・分析

1. 始めに

本節では、前節でその導入状況について分析した建築物緑化制度について、その法的な制度の枠組みのうち、特に基本的な部分に着目し、政策的な視点で更に比較・分析を行う。

その目的は、本節の比較・分析が建築物緑化制度を導入している又は今後導入しようとする自治体の導入・運用・改善の検討に資することである。

建築物緑化制度に関する文献は数多くみられるが、多くは自治体担当者による当該自治体の運用状況の報告であり、法制度や他の自治体の制度との比較・分析とはなっていない¹。一方、まちづくりに関する条例・法制度や緑地保全・緑化推進条例・法制度を比較・分類する既往文献は数多く見られるものの²、緑に係る制度について制度的側面から比較したものは少ない。第3章第2節でその政策的意義について分析した「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」による屋外広告物法の改正については、[野中, 2009]等その結果として制定された自治体の屋外広告物条例について制度的な側面から比較した研究があり、また、緑地保全のための制度や条例についても、[三瓶 武内, 2005]、[三瓶 武内, 2006]、[舟引, 2009a]、[舟引, 2009b]、[舟引, 2010]等が幅広く制度的な側面を含めてから把握・分析しているが、建築物に対し緑化義務を課する制度について、制度的な側面から比較分析した文献はない。

2. 研究の対象及び方法

本節の研究の対象は、前節と同様の建築物緑化制度³であり、対象自治体も前節と同様、指定都市・東京23区及びこれらを包含する都道府県、並びに中核市（以下本節で「本節の対象自治体」という。）である。調査時点も前節同様2011年4月1日である。

研究の方法は、研究対象法制度の根拠法律及び政省令並びに根拠条例及び規則を主として調査するとともに、これらを自治体等の発行する指針・手引書やホームページ等で補った。そしてこれらの法制度について、対象とする目的物及び担保力に着目し分類を行うとともに比較検討・考察を行い、最後にまとめを行った。

3. 建築物緑化制度の分類

前節で抽出した建築物緑化制度全76制度＜制定制度数＞について、いくつかの視点で分類を行った。

（1）対象とする目的物による分類

建築物緑化制度は、第1節2. で前述のように民間建築物を対象に、その所有者・建築

主等に緑化義務を課す制度である。そこで、まず、義務が対象としている目的物で制度を分類した。

1) 既存建築物対象型

既存の建築物も緑化義務の対象とするものである。他の分類が建築物の建築等の「行為」を対象とするのに対し、この分類は建築物の所有者等がなんら行為を行わなくとも義務の対象になるのが特徴である。事業所等のみを対象とするもの、建築物全般の所有者や管理者を対象とするもの、市民全般を対象とするもの等対象建築物の範囲は様々ある。制定状況は、国法はなく全て自治体の自主条例に基づく制度であり、本節の対象自治体では純粋な既存建築物対象型は23制度である。

この他、条例上は既存対象型だが、規則又は首長の定める基準等で建築行為対象型の規定を有する2制度がある（港区の31番制度、文京区の35番制度。表4-2及び前節表4-1では「既存※」と表示する）。

既存建築物対象型の制度は、全て（2）の担保力による分類では1）の理念型である。

表 4-2 対象目的物による建築物緑化制度の分類（制定制度数）

既存	23	【凡例】 既存：既存建築物対象型（既存※を除く）。1）参照。 既存※：条例は既存建築物対象型だが、規則等で建築行為対象型の規定を有するもの。既存対象型の外数。1）参照。 工場：工場・事業場設置行為対象型。1）参照。 開発（同列）：開発行為対象型（同列型）。3）参照。 開発（開発中心）：開発行為対象型（開発行為中心型）。3）参照。 建築：建築行為対象型。4）参照。 その他：5）参照。
既存※	2	
工場	5	
開発（同列）	20	
開発（開発中心）	4	
建築	21	
その他	1	
合計（制定制度数）	76	

2) 工場・事業場設置行為対象型

工場又は事業場・事業所の新設その他の設置行為に際し緑化義務を課する制度である。自治体の自主条例に基づく制度では4制度⁴が該当し、工場立地法に基づく届出制度もこれに該当する。

これらの条例に基づく4制度は工場立地法の横出し条例や裾きり条例の性格を持つ。また、工場の他に事業所全般に適用対象を拡大するものの、マンション等の住宅には適用がなく⁵対象が限定される。工場立地法は「工場立地が環境の保全を図りつつ適正に行なわれるようにする」ことを目的とし、工場が周辺環境を阻害する施設であることによる原因者負担の理念を有するが、これをオフィスも含む事業所全般に拡大する場合マンション等の住宅との差を見出すことが難しく規制の論理性に欠ける。このため、工場等に対する緑化の規制が必要である場合、原因者負担の理念に基づく迷惑施設である工場等に限定した上で、より広範囲の建築物の規制の必要性があるならば、別途財産権に対する一般的な制約としての応能負担の考え方に基づく後述の建築行為対象型の制度を導入することが望ましいと考えられる。

3) 開発行為対象型

本節の研究の対象である建築物緑化制度は、建築物について緑化義務を課する制度であるが、当該制度が同時に建築物以外についても緑化義務を課することがある。そのうち非常に多くみられる例が、同時に行為開発を対象とするものである。これを、開発行為対象型という。

開発行為対象型のうち、開発行為に際しての緑化推進を目的（ないし目的の一つ）としているが、開発行為のみを対象とすると土地の区画形質の変更が行われない等開発行為には該当しないが結果的に開発行為により造られる施設と同等の施設が出来上がる大規模建築行為に緑化が行われないこととなるという欠点を補うため、開発行為を伴わない大規模建築行為（例えば住宅団地や集合住宅の建築）にも緑化義務の対象を広げた制度を開発行為対象型（開発中心型）という。

一方、後述のとおり、建築行為対象型の制度は、新規開発の少ない既成市街地一般の民有地の緑の量の増加のために開発行為よりむしろ既成市街地で一般的に行われる建て替え等の建築行為の時期を捉えて緑化を推進することが市街地の民有地の緑化の推進のため有効との考え方にに基づき制度が制定されている場合が多いと考えられる。この建築行為対象型の制度と、一方で純粹に開発行為に際しその区域内の緑化を図ろうとする制度が両方合さって、広範囲の開発行為と広範囲の建築行為を対象とする制度を開発行為対象型（同列型）という。

両者の区別は相対的であるが、開発行為対象型（開発中心型）はいわゆる宅地開発指導要綱の条例化等開発規制を起源とし建築物を対象を一部拡大した制度、開発行為対象型（同列型）は後述の建築物を広く対象とする建築行為対象型を起源としたもの又は建築行為対象型と開発規制制度が並列結合した制度と考えていただきたい。

なお、都市計画法に基づく風致地区条例制度や東京における自然の保護と回復に関する条例第 47 条に基づく開発許可制度、古都保存法に基づく歴史的風土保存区域制度等も建築物の建築行為を一部対象としているため、（対象行為という側面だけ見れば）開発行為対象型の建築物緑化制度に該当するようにみえるが、風致地区は風致の優れた地域における風致の維持のための制度、東京における自然の保護と回復に関する条例第 47 条に基づく開発許可制度は樹林地、草地、農地、池沼等の自然地を含む土地の開発を規制するという自然の保護のための制度、歴史的風土保存区域制度は歴史的風土を保存するための制度といったように、いずれも環境や緑の保全を目的とする制度であり、緑の少ない市街地の緑化の推進（緑の増加）を目的とした制度ではないことから、第 1 節 2. で前述のように建築物緑化制度には含まれない。

また、建築物の建築行為と開発行為を同時に対象にしても開発行為について緑化義務が課されない制度⁶は、開発行為対象型ではなく建築行為対象型に分類している。

制定状況は、全て自治体の自主条例に基づく制度であり、開発行為対象型（開発中心型）は 4 制度、開発行為対象型（同列型）は 20 制度となっている。

4) 建築行為対象型

建築物の新築等に際して、その建築主等に建築物の緑化を義務付ける法制度であって、2) の工場・事業所設置行為対象型及び 3) の開発行為対象型以外の制度である。建築物全般を対象とするものが多いが、マンション等一部の建築物を対象とするものもある。

「新築等」とは、新築のみの場合、新築と一定の増築の場合、建築行為全般の場合、建築行為に加えて大規模修繕・大規模な模様替え等も含む確認対象行為全般の場合など、その範囲はさまざまである。なお、建築物の新築等の行為と合わせて、それ以外の行為（例えば工作物の新設等）への緑化を義務付ける場合も、２）の工場・事業所設置行為対象型又は３）の開発行為対象型に該当しない場合は、建築行為対象型に含めている。

制定状況は、国法に基づく３制度及び本節の対象自治体において自治体の自主条例に基づく制度１８制度の合計２１制度となっている。

５）その他

上記のいずれにも分類し難い類型を「その他」とした。岡崎市の７２番制度である。廃棄物処理施設、大規模小売店舗等景観・環境に影響を及ぼす施設が主な対象であるので、その限りでは建築物緑化制度には含まれないが、これに加えて５階以上又は高さ１８ｍ以上の建築物が対象となっている。対象から見れば迷惑施設中心対象型とでもいうべき類型である。一方、目的からみると景観・環境に影響を及ぼす施設の影響を軽減しようという目的とも考えられ、その場合建築物緑化制度の対象外とも考えられるが、条例の条文上目的が定かではないこともあり、建築物緑化制度の範疇に含めたうえ、その他に分類した。

（２）担保力による分類

次に、建築物緑化制度について、規制の担保力の観点から分類を行った（表４-３参照）。「担保力」とは、緑化義務が法的な実効性を伴っているのかという意味であり、緑化義務を知らない、緑化に消極的、緑化義務に従わない等の者に対しどの程度義務の履行を促す・求める・強制することができる法令上の手段あるかで判断する。

表４-３ 担保力による建築物緑化制度の分類（制定制度数）

		【凡例】
理念	18	理念：理念型のうち、緑化の具体的数値基準が定められていることが明らかなもの（理念※を除く）。１）参照。
理念（基準不明）	5	
理念※	3	理念（基準不明）：理念型のうち、緑化の具体的数値基準が定められているか明らかなではないもの。
非権力①	33	
非権力②	9	理念※：条例は理念型だが、規則等で非権力的手法型の規定を有するもの。１）参照。
権力	8	
合計（制定制度数）	76	非権力①：非権力的手法型のうち、命令又は罰則の規定を一切置かないもの２）参照。
		非権力②：非権力的手法型のうち、手続義務違反に対して命令又は罰則を規定するもの。２）参照。

１）理念型

理念型は、法令で建築物や土地の所有者・管理者等は緑化をしなければならない、緑化に努めなければならない等の緑化義務を定めながら、法令上具体的な事前規制手段を持たない類型である。すなわち、これらの制度は具体的な緑化の数値基準はあるものの、緑化義務を遵守させる法的な具体的手段が行政にはないことから、法制度としては普及啓発活

動の一環としての理念を定めているに過ぎない。もちろん法制度とは別の活動により遵守を求めることはあるので、一応「制度」として本節の対象としているが、「制度」というほどの実態を有していない場合が多いようである⁷。しかし一方で、尼崎市の77番制度のように、理念型の制度を定める一方、市長が事業者との間に協定を締結することができる旨及び事業者が市長からの協議締結要請に応ずる努力義務を定め⁸、実効力を高めようとするものもある⁹。

建築物に対し法令上緑化を義務付けていながら法令上具体的な事前規制手段を持たない理念型の制度のうち、法令では緑化の具体的数値基準は規定されていないが法令上計画その他何らかの手段で緑化の具体的数値基準を定めることが可能と考えられる規定を有している制度であって、当該緑化の具体的数値基準を定めた計画その他の手段が実際に定められているかどうか明らかではないものについては、「理念型（基準不明）」としている。

理念型の制度は全て自治体の自主条例に基づく制度であり、緑化の数値基準の明らかな「理念型」は18制度、「理念型（基準不明）」は5制度となっている。

このような法制度は、実効性に欠けるのみではなく、法律は実効性を備えていなければならないという立場¹⁰からは、そもそも条例になじまない。市民が取り組むべき方向性を努力義務という形で条例化することにより、正当性と権威を付与することにも一定の意義がある¹¹と考えるが、義務規定としておきながら、具体的な事前規制手段が条例上何もない制度も一部に見られる¹²。これは、法令に対する信頼性を揺るがすのみならず、恣意的な行政指導の原因ともなりかねず、問題がある。

既存対象型＝理念型の制度のみを定める条例は、古い条例であるものが多い。また、近年、既存対象型＝理念型の制度のみを定めていた条例を、非権力的手法型（かつ建築行為対象型の場合が多い）の制度を定める条例に改正する例が少なからず見られる¹³。

なお、この他、条例上は理念型だが、規則で非権力的手法型の規定を有する（すなわち規則で緑化計画書の届出義務や認定を受ける義務等を規定する）制度が3制度ある（港区の31番制度、文京区の35番制度及び足立区の60番制度。表4-3及び前節表4-1では「理念※」と表示する）。地方自治法第14条第2項¹⁴との関係で問題と言わざるを得ない。

2) 非権力的手法型

建築行為等に先立つ緑化計画書等の届出や提出、事前協議等緑化のための事前の具体的な規制手段を法律又は条例に定めるものの、緑化義務の最終的な履行確保のための行政命令¹⁵又は罰則といった権力的手法を法律又は条例に置いていない類型を、非権力的手法型という。言い換えれば、建築物の建築主等に対し、手続義務（努力義務を除く）を課すものの、緑化義務について強制的な履行確保まではできない制度である。事前手続が認定等の行政処分である場合でも、緑化義務の履行確保のための行政命令又は罰則といった権力的手法が定められていないもの¹⁶については、非権力的手法型に分類する。なお、緑化義務については、通常の義務であるもののほか、努力義務であるものもある¹⁷。強制的執行が行えないという点で、実効性が権力的手法型より劣る。国法に基づく1制度及び本節の対象自治体において自治体の自主条例に基づく制度41制度の合計42制度が制定されている。非権力的手法型の制度は多くの場合、緑化義務違反（緑化基準への不適合）の場合等に勧告や指導を行うことができる規定がある。しかし、指導や勧告は履行を強制することができる制度ではないので、これらが定められていても非権力的手法型に分類している。

非権力的手法型の制度のうち、手続義務違反（未届出等の事前手続義務の不履行）に対しても、緑化義務違反（緑化基準への不適合）に対しても、義務の強制的な履行を確保するための命令又は罰則を置かない制度を、非権力的手法型（本来的非権力型）とした。なお、表 4-3 及び前節表 4-1 では、「非権力①」と標記した。全て自治体の条例に基づく制度であり、本節の対象自治体において自治体の自主条例に基づく 33 制度が制定されている。

一方、手続義務違反に対して命令又は罰則を規定するが、緑化義務違反を是正し履行を確保するための命令又は罰則を置かない非権力的手法型の制度は、非権力的手法型のうちでも担保力が強いと見られ、非権力的手法型（手続担保力強化型）とした¹⁸。なお表 4-3 及び前節表 4-1 では、「非権力②」と標記した。国法に基づく 1 制度及び本節の対象自治体において自治体の自主条例に基づく 8 制度で合計 9 制度が制定されている。

非権力的手法型の特殊なもの例として、緑化義務違反の場合や勧告に従わない場合の氏名公表制度を法令に定める制度があり、その数は少なくない。しかし、氏名公表制度は対象者に履行を直接強制するものではなく非権力的手法に分類されるので [成田, 1992]、氏名公表制度が定められていても非権力的手法型と分類した。

加えて、更に特殊なもの例として、岐阜市の 71 番制度がある。同制度は、条例で中高層建築物の緑化について配慮事項として具体的数値基準を持つ努力義務を定めるとともに、その建築に際し市長への届出を規定している。また、届出義務の不履行に対しては命令及び氏名公表制度が定められている。ただし、届出内容が基準に適合しない場合でも勧告等の履行確保手段は条例に規定されていない（緑化義務の不履行についても何ら規定はない）ことから、届出は配慮事項に係る基準の適合・不適合のチェックを行うためのものではないと考えられる。一方で、建築計画等の近隣住民への説明を義務付けている。そして、近隣住民との間で紛争が生じた場合のあっせん、調停による解決を目指している。すなわち、本条例は、例えば「千葉市中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」のような事業者等に対し近隣住民への説明等の手続を定めるタイプの条例をベースに、建築物の緑化義務（配慮事項）を加えたような制度であると考えられる。すなわち、条例の名称からもわかるように、主目的は緑化の推進（環境目的）ではなく、住民との紛争の予防・調整であり、住民との調整の中で、緑化を含む良好な環境の形成を間接的に図ることを意図している制度と考えられる¹⁹。

なお、このような住民との紛争の予防・調整を目的として住民との事前調整手続を定める条例は、岐阜市の 71 番制度以外でも、横浜市の 8 番制度、相模原市の 11 番制度、墨田区の 37 番制度、岡崎市の 72 番制度、尼崎市の 78 番制度等がある。なお、これらは、必ずしも岐阜市の 71 番制度のように近隣住民等への説明・調整が主要な担保力と考えられるものばかりではなく、緑化義務の未履行の場合に命令及び罰則をもって強制可能な制度（相模原市の 11 番制度：権力的手法型）もある等、担保力の程度はさまざまである。なお、これらの住民との事前調整手続を定める条例は、周辺・類似地域における通常の建築物緑化規制と比較すると、一般的に大規模な建築物を対象としているものが多い²⁰。

3) 権力的手法型

権力的手法型は、建築物の建築主等に対し、法令上、届出、確認、許可といった事前の規制手続義務（努力義務を除く。）を課す規定と緑化義務（努力義務を除く。）を課す規定の

両方をもち、かつ、手続義務違反及び緑化義務違反の両方に対して、罰則又は行政命令の規定を持つ類型である。すなわち、緑化義務に従わない場合最終的には強制的な履行確保が可能となる。

国法に基づく3制度及び本節の対象自治体で自主条例に基づく制度5制度²¹の合計8制度が制定されている。自治体の条例に基づく権力的手法型の制度の導入数が少ないのは、履行誘導型の必要性の他、履行強制型の規制は導入の合意が難しいこと〔伊藤, 2006〕、及び土地利用規制に対する法的規制を自主条例で実施することに対する違法性の懸念〔北村, 2005a〕があると考えられる。

4. 建築物緑化制度の導入状況に関する分析（基本的な制度枠組みについて）

（1）自治体の規模等の視点からの分析

まず、建築物緑化制度を導入している自治体について、その規模及び性格の視点で分析する。表 4-4 のとおり、建築物緑化制度を導入している自治体の割合が高いのは、東京23区である。これは、東京都が条例で建築物緑化制度を導入しており各区が建築物緑化制度を導入しなくとも区内全域で建築物緑化制度が適用されることとなっている一方、都の条例で、区市町村がその条例に基づき都の条例と同等のものとして知事が認める緑化の基準を定めたときは都の条例に基づく建築物緑化制度の適用除外を定めているため、各区の特徴を踏まえ独自性のあるきめ細やかな制度の導入や事務の移管等の目的で各区が独自の建築物緑化制度を導入しているものと考えられる。次に導入割合が高いのは指定都市である。これは、一般的に、市街地における民有地の緑化の必要性乃至緑化推進の切迫性が、規模の大きな都市のほうが高いことが理由であろう。最も導入割合が低いのは、指定都市を含む道府県及び都である。これは、都市により都市化の状況、現状の緑被率、緑の失われる量等が大きく異なることから市街地における民有地の緑化の必要性は都市により異なるうえ、その差異から導入する場合の対象建築物の規模や緑化率の基準等も一律ではないこと等から、広域を対象とする都道府県では市区町村より導入が難しいのではないかと考えられる。逆にいえば、この割合から見ても、建築物緑化制度は、どちらかといえば都道府県単位より市町村単位で考えられるべきものであるといえる。

また、地域別でみると、三大都市圏の自治体のほうが、三大都市圏外の自治体よりも建築物緑化制度の導入割合が高い傾向にある²²。これも、市街地における民有地の緑化の必要性乃至緑化推進の切迫性の差異によるものと考えられる。

表 4-4 建築物緑化制度の自治体規模等別導入自治体数

	全数	導入自治体数	導入割合
指定都市	19	12	63.2%
指定都市を含む道府県及び都	15	5	33.3%
東京23区	23	21	91.3%
中核市	41	22	53.7%
合計	98	60	61.2%

次に、自治体の規模及び性格別に、建築物緑化制度の担保力の強さについての傾向を分析する。具体的には、表 4-5 のとおり、各自治体の規模等別に全導入制度数を100として、担保力分類毎の導入制度数の割合を表示した。

これによると、指定都市では、権力的手法型が多く理念型が少ない等、比較的担保力の強い制度が導入されている傾向にあることがわかった。これは、緑化義務の対象者が規模の小さい自治体と比較して多く、普及啓発や指導のみによる緑化では実効性が十分ではない一方、担保力の強い制度の実施のための行政資源や経験の蓄積が比較的豊富なことが理由ではないかと推察される。なお、景観緑三法に基づく3つの制度の導入割合が比較的高いこと（緑化地域制度2制度、地区計画等緑化率条例制度3制度、地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）2制度）も理由の一つである。

一方、指定都市を含む道府県及び都では、権力的手法型の制度の導入例はない。これは、景観緑三法に基づく3つの制度が都道府県での導入を想定していないことが理由の一つであろうが、さらにその背景は、(1)に述べたように民有地緑化の必要性等が都市により異なる中、一律に緑化義務の履行を強制まですることは難しかったものと考えられる。

また、東京23区では非権力的手法型が多い傾向が伺える。これは、前述の通り23区の制度がなければ適用される東京都の制度が非権力的手法型であることが理由と推察される。なお、東京23区では理念型の割合も高いが、これは、理念型と非権力的手法型を併用する自治体が多いこと、及び条例上は理念型だが規則で非権力的手法型の規定を有する類型（3.(2)1参照。表4-3の理念※型）が3制度あることが理由であり、純粋な理念型の制度のみを導入している自治体は一つもない。

中核市では非権力的手法型（手続担保力強化型）が多いが、その理由の一つは地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）の導入数が多いためである（5制度）。これは、地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）は、第1節4.(1)3で前述のように小規模な地区で導入されること等から住民の合意乃至理解がより得やすいことや建築確認と連動せず行政コストが小さいことのほか、法律により制度枠組みが決まっているため制度の設計なしに建築物緑化制度が導入できることが小規模な自治体に特にメリットが大きいことが理由と考えられる。これを除くと理念型から権力的手法型まで幅広く分布しているが、これは、一口に中核市といっても都市化の度合いや地域性等が様々であることが理由であろう。

表 4-5 自治体規模別の建築物緑化制度の担保力別の導入割合

	理念	非権力①	非権力②	権力	合計(導入制度数)
政令市	14.3%	38.1%	9.5%	38.1%	21
政令市を含む道府県及び都	25.0%	50.0%	25.0%	0.0%	8
東京23区	33.3%	51.5%	9.1%	6.1%	33
中核市	34.5%	17.2%	34.5%	13.8%	29
全自治体	28.6%	37.4%	18.7%	15.4%	91

(2) 導入年の視点からの分析

次に、建築物緑化制度（導入制度数 93 制度）を導入年の視点で概観すると、まず、制度導入数が70年代から90年代まではほぼ横ばいであったものが、2000年代以降急激に増えているのがわかる。その理由の一つは2004年の景観緑三法の導入により自治体が景観緑三法により導入された三制度²³を導入することができるようになったことであるが、この三

制度の導入数を除く自治体の自主条例による建築物緑化制度の導入数を見ても、2000 年代以降にそれ以前より急増しているのがわかる。

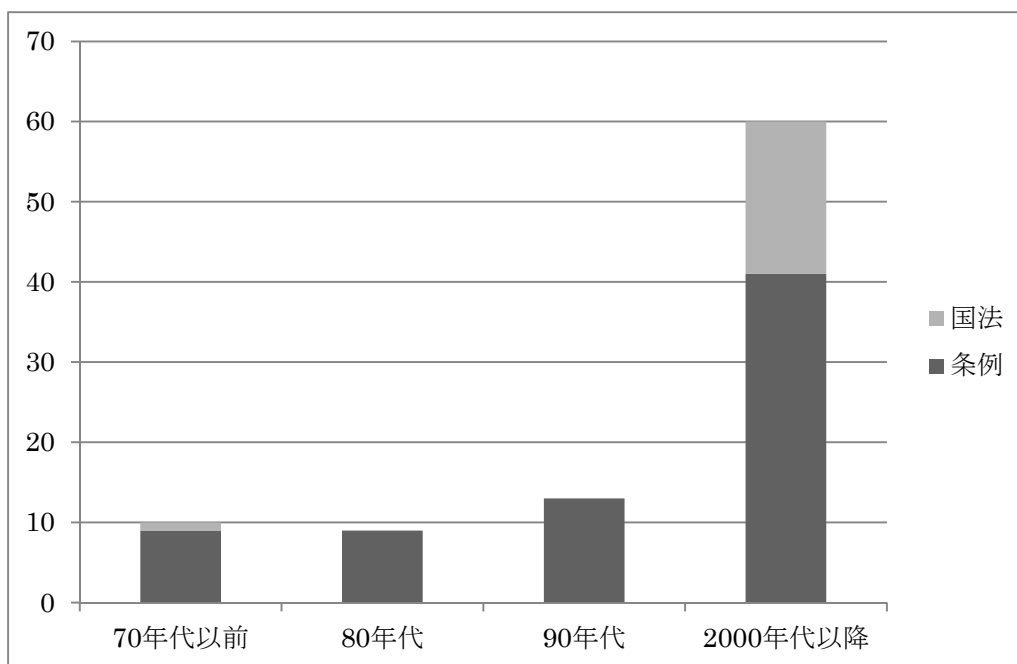


図 4-2 建築物緑化制度の導入年代別導入制度数

対象とする目的物による分類では、1970 年代までは、工場・事業場設置行為対象型と既存建築物対象型しか見られず、その後、1980 年代から 1990 年代にかけて開発行為対象型が増えてくるが、建築行為対象型は極めて少ない。2000 年代に入ると建築行為対象型が数を増やす一方、既存建築物対象型と工場・事業場設置行為対象型はほとんど見られなくなる。工場・事業場設置行為対象型は 1954 年の工場立地法を起源とするものであるが、その導入が近年見られない理由は、他の種類の建築物緑化制度に比べ対象範囲が狭い等の課題があることのほか、工場立地法が全国的に適用されることから、工場・事業場設置行為対象型の条例はその横出し・裾切り条例となるため法律と条例の関係が問題となりえる一方、1997 年の同法改正で都道府県・指定都市が、2007 年の企業立地促進法の制定で同意企業立地重点促進区域が存する市町村が、全国一律の準則に代えて地域の準則を制定し適用することができることとなったからであると考えられる。また、既存建築物対象型の導入が近年少なくなっている理由は、既存建築物対象型のほとんどが理念型であることからわかるように、既存の建築物を緑化する実効性に乏しく、民有地緑化を実際に積極的に進めるためには不十分な制度であるからと考えられる。2004 年末の景観緑三法の施行以降は、同法により創設された 3 制度の導入が多くなり、その数は年を追うごとに増えてきているうえ、条例に基づく制度であっても、建築行為対象型の割合が増してきている。

担保力による分類では、自治体の自主条例に基づく建築物緑化制度のみに着目すれば、1990 年代までは、理念型又は非権力的手法型（本来的非権力型）の導入が圧倒的多数である。2000 年代以降になると、非権力的手法型（手続担保力強化型）と権力的手法型が少しずつであるが見られるようになる一方、理念型の導入がそれ以前より目立たなくなり、特に他の種類の制度を導入せず理念型のみ導入する例は数例しか見られなくなる。

以上を総合すると、1970年代までは、担保力の極めて小さい理念型＝既存建築物対象型が中心であり、担保力が若干高いものとしては、工場立地法を除けばわずかに工場・事業所設置行為対象型＝非権力的手法型の条例が導入されていたにすぎない。しかし、1980年代に入り開発行為対象型（同列型）＝非権力的手法型の制度の導入が増加し、1990年代以降は様々な種類の制度が混在して創設されてきた。しかし、2004年末の景観緑三法の施行以降は、同法により創設された3制度の導入が多くなるとともに、条例により導入される制度は建築行為対象型＝非権力的手法型の制度の導入が増えてきており、開発行為対象型の制度創設も依然として見られるものの、条例による権力的手法型の導入は依然として少なく、また工場・事業所設置行為対象型、又は理念型＝既存建築物対象型のみの創設は極めて少なくなっているところである。

なお、この導入年代別の分析は、途中の制度改廃を十分に追えていない可能性が多分にある（表4-1凡例「施行時期」欄参照。）うえ、過去に廃止（大改正を含む）された制度は分析に含まれていないことから、大まかな傾向の分析として捉えるべきものである。

（３）同時に導入している建築物緑化制度の数の視点からの分析

表4-6のとおり、建築物緑化制度導入自治体全60のうち、半数以上の37自治体は一つの制度のみ導入しているが、残りの23が複数の建築物緑化制度を導入している。ただし、自治体の自主条例に基づく制度については制度の区分（どれを1制度と捉えるか）は幾分便宜的であるため²⁴、景観緑三法により導入された三制度相互間及び自主条例に基づく建築物緑化制度の重複をみることにする。

表4-6 自治体が導入している建築物緑化制度の数

	自治体数
1制度のみ導入	37
うち条例のみ	33
うち三制度のみ	4
複数制度導入	23
うち三制度と条例	13
うち条例で複数	10
合計導入自治体数	60

まず、緑化地域制度導入自治体（3自治体）は全て自治体の自主条例に基づく建築物緑化制度を併せて導入している。これは、第3章第1節5.（1）で前述の緑化地域制度の欠点のため自主条例に基づく建築物緑化制度が緑化地域制度を補完するものである。詳細は第6章第3節にて分析する。

次に、地区計画等緑化率条例制度については、自主条例に基づく建築物緑化制度と複数適用する自治体（2自治体）、緑化地域制度（及びこれを補完する自主条例に基づく建築物緑化制度）と複数適用する自治体（2自治体）及び地区計画等緑化率条例制度のみ適用する自治体（2自治体）とまちまちである。これは、小規模な地域にのみ適用される地区計画等緑化率条例制度と、實際上広域に適用されている緑化地域制度や自主条例に基づく建築物緑化制度との役割が大きく異なることから、両者の相関が小さいことが理由の一つと考えられる。また、地区計画等緑化率条例制度の場合、緑化地域制度と異なり緑化を実質

的に適用できない建築物という問題²⁵がないことも理由と考えられる。

地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）についても同様の理由から、単独適用する自治体（2自治体）と自主条例に基づく建築物緑化制度と複数適用する自治体（8自治体）に分かれる。なお、緑化地域制度と重複適用する自治体はない。その理由は、緑化地域制度の導入数が少ないことのほか、同一地区に両制度を適用する場合担保力の問題から地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）が実質的に機能しなくなるためであろうか。

また、地区計画等緑化率条例制度と地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）を重複適用する自治体はない。その理由を考察するのは難しいが、類似制度でありながら地区により担保力が異なるのは公平性の問題があるとも想像できる。

最後に、なぜ自治体は多くの建築物緑化制度を同時に適用するのであろうか。これを探るため、もっとも多い4つの制度を導入している自治体の一つである横浜市を例に詳しく見てみる。古く1968年から行われてきた宅地開発要綱にルーツを持ちその条例化である開発行為対象型（開発行為中心型）の8番制度は、本来開発行為に際しての緑化推進を目的の一つとして制定されたが、土地の区画形質の変更が行われない等開発行為には該当しないが結果的に開発行為により造られる施設と同等の施設が出来上がる大規模建築行為（大規模な共同住宅の造成及び市街化調整区域の事業区域面積3000㎡以上の建築物の建築）についても規制の対象にしようと、一部の建築物についても同条例の対象とした。これは、従来の宅地開発要綱がそのようになっていたためである。一方、新規開発の少ない既成市街地一般の民有地の緑の量の増加のためには、開発行為が行われる機会だけではなく既成市街地で一般的に行われる建て替え等の建築行為の時期を捉えて緑化を推進することが効果的である。このため、建築行為対象型の7番制度が別途導入された。その後、景観緑三法の制定を受けて、建築確認との連動や維持管理の義務といった担保力の向上を目的として²⁶、5番の緑化地域制度を導入するものの、その欠点の補完のため建築行為対象型の7番制度を改正して存続している。一方で、これらほぼ市全域に適用される規制に対して、小規模な地域における緑化の独自ルールとして、地区計画等緑化率条例（6番制度）を導入しているのである。

5. 法律に基づく制度と条例に基づく制度の比較

制度を条例に基づくものとするのは、議会を参加させることによって自治体としての全体意思をはっきりさせるとともに、正当性と権威が付与され²⁷、行政指導がしやすくなるという長所を有している。

しかしながら、条例は「法律の範囲内」で制定することができることとされており（憲法94条）、法律の範囲を超える条例を制定することはできない。ただし、非権力的手法型の制度（特に非権力的手法型（本来的非権力型））を定める条例の場合は、法律との抵触の問題は原則として生じない²⁸。とはいえ非権力的手法型の制度にも、実効性が劣ることのほか、多くは行政処分がない²⁹ため第4節で述べるように争訟手段がない等の問題点がある。

一方、権力的手法型の制度は、最終的に法的な強制力をもって履行を担保できるという利点があるが、これを条例で定める場合、法律及び条例の「趣旨、目的、内容及び効果を

比較」することが必要であり、特定事項について規律する法律と条例が並存する場合、規制の趣旨・目的が等しい場合には、当該条例は違法となる可能性がある。しかしながら、「国の法令が・・・それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、…条例が国の法令に違反する問題は生じえない³⁰」とされている。

この点、権力的手法型の制度（特に、札幌市の1番制度、相模原市の11番制度及び西宮市の80番制度の3制度を例にする）の場合、都市計画法に基づく開発許可制度並びに都市緑地法に基づく緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度との抵触関係が問題になる。まず、開発許可制度との関係については、特にこれらの制度は開発行為もその規制対象としていることから、札幌市の1番制度については現状変更行為についての許可基準である条例第13条第1項及び別表1の緑化率等の基準が、相模原市の11番制度については建築事業等についての市長への同意付き協議の際の協議事項となっている条例第31条の緑化施設の整備の基準が、西宮市の80番制度であれば条例第7条に基づき開発事業（建築を含む）に際しその整備が義務とされている規則第6条及び別表第4に定める敷地内の緑化の基準が、開発許可制度の基準に対する上乗せ又は横出しとも捉えられよう。特に開発許可制度の公園緑地の確保基準（都市計画法施行令第25条第6号）の上乗せと捉えるならば、都市計画法が条例による一定の範囲内での公園緑地の確保基準の上乗せを認めていることをも勘案すれば、同基準は規制の上限を定めている規定であり、これと異なる条例の制定は許されないと考えられる³¹。しかしながら、これら3制度における緑化率の基準等による規制を法規制対象区域内における新たな施設等の設置に係る規制と捉える、又はそもそもこれらの3制度が都市計画法とは別個の独自の目的と意義を有すると捉えるならば、これらの3制度は適法と考えることも可能である^{32,33}。次に、都市緑地法に基づき緑化率規制を行う制度との関係については、これら3制度の緑化率の基準等による規制を緑化地域制度の緑化率規制の上乗せと捉えれば、前述の開発許可制度の場合と同じく違法とも考えられよう。しかし、これら3制度は開発行為対象型の制度であり、特に住民の意見聴取手続等を定める相模原市の11番制度や、各種公共施設や住民等の利便のための施設等の整備について定める相模原市の11番制度及び西宮市の80番制度については、同様に都市緑地法とは別個の独自の目的と意義を有すると捉えることも可能かもしれない。また、札幌市の1番制度については条例が先行し法律が後追いで制定されており、法律先行事例における上乗せ・横出し等の条例制定の可否の議論がそのまま適用できるかは、なお研究が必要である³⁴。一方、地区計画等緑化率条例制度との関係で捉えれば、前述の緑化地域制度と同様の論点もあるが、それ以前にまず、同制度が主として対象とする緑地が不足している地域と考えられる市街地では、これら3制度の緑化率等の基準は地区計画等緑化率条例制度に基づく緑化率の上限を上回ることではなく、上乗せとは捉えられない。また、都市緑地法に基づく両制度の規制地域外における規制とも捉えられよう。この点、緑化地域制度は緑化率規制以外に法的効果がなく、市区町村長が指定可能であることから、条例による地域外規制は許されないと解されるが、地区計画等には他の法的効果があり必ずしもその指定が容易ではないため、条例による地区計画等緑化率条例の規制地域外における規制は許されよう。

本稿はこれら自主条例に基づく権力的手法型の建築物緑化制度の適法性について結論

を出そうとするものではないが、いわゆる上乘せ・横出し条例の適法性について判例・学説が様々^{3 5}ある一方明らかに参考となる最高裁の判例がない中では、その適法性について現時点で明確な結論付けはできないと考えられる。

なお、非権力手法型の制度であっても、特に非権力的手法型（手続担保力強化型）や氏名公表制度を持つものについては、必ずしも相手方が従うことが任意の非拘束規範とはいき切れず、権力的手法を定める条例の有する問題と完全に無縁とはいき切れないと考えられる。この点、地区計画等緑化率条例制度は、都市緑地法の委任の範囲内である限り、権力的手法による高い実効性を確保しながら法律との抵触が生じず、かつ正当性と権威の付与という条例の長所も有する制度であり、評価に値する。

この他、条例の役割として、直接請求（地方自治法第 74 条）による住民自らの要求を実現することや、縦割り行政を総合化することが挙げられることがある [小林, 1999]。しかし、比較対象である緑化地域制度や地区計画等緑化率条例制度は都市計画上の制度であるため、住民の直接要求については都市計画の提案制度（都市計画法第 21 条の 2）がある。また建築物の緑化義務規定を条例に定めて都市緑化や環境といった分野における条例の総合性を高めると、逆に土地利用規制を一元的に定める都市計画の総合性が失われる結果となり、必ずしも条例に優位性はない。一方、法律に基づく制度は、法律に基づく税制の特例措置を適用することが可能^{3 6}という長所がある。

¹ [越澤, 2001]、[飯塚, 2008]、[諏訪下, 2008]、[田口 和泉, 2007]、[武藤, 2008]、[世田谷区, 2011]、[藤井, 2011]等。

² [小林, 1999]、[井上, 1991]、[中原, 1991]、[成田, 1992]、[田中, 鳴海, 久, 1994]等。

³ 第 4 章第 1 節 2. の建築物緑化制度の定義部分を参照。

⁴ 新潟市の 13 番制度、兵庫県の 28 番制度、長野市の 70 番、高知市の 85 番制度。

⁵ ただし、長野市の 70 番制度はマンション・アパート事業に係る建築物は対象とされている。

⁶ 例えば、地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）。

⁷ 理念型の制度のみを条例に規定している自治体であって、具体的に建築物の所有者・管理者等に個別に遵守を求める活動を行っている自治体は、各自治体のホームページから見る限り少ない。

⁸ 尼崎市の環境をまもる条例第 15 条参照。

⁹ その結果、尼崎市では対象工場で 100%の緑化を達成した（「公園・緑化のあゆみ（平成 21 年度緑化事業報告書）」尼崎市ホームページ（http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/082/ayumi19_pdf/koujounadonoryokka.pdf） 2011.7.26 参照）。

¹⁰ 「法は、…究極のところ、組織的な強制の裏づけをもって社会生活の秩序の維持をはかろうとするものである。それが法としてあるためには、いわゆる実効性をそなえ…なければならない。[高辻, 1953]」

¹¹ 第 1 章注 10 参照。

¹² 例えば、福岡市の 21 番制度、久留米市の 86 番制度。

¹³ 例えば、東京都（2001 導入）、埼玉県（2005 年導入）、仙台市（2006 年導入）等。

¹⁴ 「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」

¹⁵ 法律又は条例に基づく行政庁の命令に従わない場合、当該行為を他人が代って行うことができる行為であって、他の手段によつてその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、行政機関は行政代執行を行うことができる（行政代執行法第2条）。

¹⁶ 例えば、仙台市の2番制度、埼玉県の22番制度、新宿区の33番制度等。

¹⁷ ただし、手続義務については努力義務ではなく通常の義務であるもののみを非権力的手法型に分類している。

¹⁸ 例外として、未届出にも緑化義務違反にも命令の規定はないが、届出内容が基準に違反している場合に最終的に命令ができることとされている長野市の70番制度についても、非権力的手法型（手続担保力強化型）と分類した。また、建築物の新築の際に市長との協議義務、基準に適合した緑化計画書作成義務及びこれに基づく緑化推進の努力義務を課し、これに違反する場合に広く命令可能とする福山市の82番制度については、努力義務となっている緑化義務未履行については命令できないと解し、非権力的手法型（手続担保力強化型）と分類した。

¹⁹ 岐阜市中高層建築物の建築に係る紛争の予防及び調整に関する条例第1条の目的は「良好な近隣関係を保持するとともに、市民の安全で快適な住環境の保全及び形成に資すること」とされている。

²⁰ 岐阜市の71番制度は6階以上の中高層建築物が、横浜市の8番制度は市街化区域内の建築物では100戸又は200戸以上の共同住宅が、相模原市の11番制度は敷地面積1000㎡以上又は21戸以上の建築物が、墨田区の37番制度は延べ面積1000㎡以上又は15戸以上又は5階以上の建築物が、岡崎市の72番制度は一般用途の建築物では5階以上又は18m以上の建築物が対象となっている。尼崎市の78番制度は建築物緑化制度の対象建築物の規模と住民調整手続義務の対象建築物の規模は異なる（後者のほうが大規模）。

²¹ 自主条例で権力的手法型を導入している自治体は、札幌市、相模原市、堺市、西宮市及び横須賀市となっている。

²² 前節表 4-1 参照。

²³ 定義は第4章第1節注11参照。

²⁴ 制度数を数えるに当たっては、根拠となる法律又は条例が異なる場合はまず一つの制度と数えた。根拠法令が同一である場合、第4章第2節3.（1）対象とする目的物による分類又は第4章第2節3.（2）担保力による分類の分類が異なる制度ごとに一つに分類した。

²⁵ 第3章第1節5.（1）参照。

²⁶ 第6章第3節6.（1）参照。

²⁷ 第1章注10参照。

²⁸ 「条例による規制の態様が、届出・協議・勧告・協定の締結等のソフトな行政指導型のものであるときは、…実質上の上乘せ・横出し等を定めていたとしても、一定限度で権力的規制を行っている国の法令と正面から抵触するものではない。けだしこの場合には、国の法令と条例とが規制規範—非拘束規範の関係にあり、規範として直接衝突するものではないからである。〔成田, 1992〕」

²⁹ 指定都市、中核市並びに指定都市を含む道府県及び都の制度自主条例に基づく非権力的手法型の制度全31制度中、事前の手続として届出・提出を課す13制度と同意を要しない長への協議又は調整を課す6制度には、少なくとも行政処分はない。

³⁰ 最判昭 50.9.10。

³¹ 「現行法は、…全国的な公平性・平等性を確保するべきものであるとの観点から、また、その中で地域の実情を踏まえた都市計画が決定できるように、制度が組み立てられている。したがって、基本的には、法律で規定するメニュー、内容に沿って、都市計画制度の具体的運用がなされることを想定しており、…法目的に対応した規制内容について地域的な行政需要の差が見込まれる場合には、条例への委任を法律上明らかにしている。また、

現行法の規定は、法目的に対応して最低限の規制又は規制の上限を定めている規定も多く、この場合には、これらの規定と異なる条例の制定は許されない…【都市計画中央審議会、1998】。」

³²都市計画法が開発区域内の緑化率等の基準を未だ設けていないにすぎないと解せば、一定割合の緑化を義務付けても都市計画法と抵触するとは解せないとも考えられる【成田、1992】。

³³「地域固有の…環境の整備保全の必要性に基づき、独自の手法を駆使して実施される条例上の開発規制は、…法令による規制とは別個に、それ自体として独自の目的と意義を有し、それなりの合理性が肯定される余地も充分にありうるわけである【成田、1992】」。

³⁴西宮市の80番制度についても少なくとも制度の根幹の創設は緑化地域制度の創設前であるし、相模原市の11番制度についても、緑化地域制度の創設と数カ月程度しか変わらず、実質的に制度制定作業は並行していたと考えられる。

³⁵例えば、上乗せ・横出し条例について、違法とした判例として大阪高判平10.6.2、適法とした判例として神戸地判平5.1.25。なお、法学界では、これらの判例や注31の文献の考え方等は、2000年4月のいわゆる地方分権一括法による地方自治法等の改正を代表とするこれまでの分権改革により、大幅に変わったという学説も多いが、自治体の一般的な認識としては「自主条例で財産権をどこまで制約できるのか見解が分かれ通常は指導勧告以上の規制行わない【西村、2005】」、ないし「自治体の現場が土地利用に関する規制を個別法の根拠なく条例で制定できないという認識からいまだに開放されきっていない【北村、2006】」と考えられる。

³⁶緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度の適用区域においては、緑化施設整備計画認定制度による緑化施設に係る固定資産税の課税標準の特例の上乗せが適用されていた（2010年度末まで）。なお、2011年度以降は、緑化施設整備計画認定制度による緑化施設に係る固定資産税の課税標準の特例そのものが廃止された。

第3節 建築物緑化制度の導入状況の近年の変化

1. 始めに

本節では、前2節で分析した建築物緑化制度について、自治体における導入状況の景観緑三法施行後5年間の変化を追う。その際、前節で分類・分析を行った基本的な制度枠組みの変化に着目して政策的に分析することとする。

その目的は、前節同様、本節の比較・分析が自治体における建築物緑化制度の導入・運用・制度改善の役に立つためである。

2. 研究の対象及び方法

本節の研究の対象は、前節と同様の建築物緑化制度である。ただし、調査を容易にするとともに都市化の度合いや緑化の必要性の視点からより類似性の高い自治体間の比較とするため¹、法律に基づく制度、指定都市及び東京23区並びにこれらを包含する都道府県の条例に基づく制度を対象を絞り込むこととする。なお、変化の影響を正しく確認するため、特に2006年4月2日以降に指定都市となった市及び当該都市を包含するがそれ以外の指定都市を包含していない都道府県²については、変化の分析の対象から除いた。このため、変化の分析対象総自治体数は、指定都市15、都道府県13及び区23の合計51自治体である。この51自治体を、以下本節で「本節の対象自治体」という。

本節の研究の方法は、2011 年 4 月 1 日時点（以下「2011 調査」という。）と 2006 年 4 月 1 日時点（以下「2006 調査」という。）における本節の対象自治体の建築物緑化制度の導入状況を、本節の対象自治体の制度の根拠条例及び規則を主としつつ、これらを自治体等の発行する指針・手引書やホームページ等で補うことにより調査し、その変化を読み取るとともに、前節の分類・分析を踏まえて考察を行った。

3. 導入状況の近年の変化

まず、導入自治体数は、2006 調査の 33 自治体から、2011 調査では 37 自治体と、4 自治体増加している。本節の対象自治体全 51 自治体に占める導入自治体の割合は、64.7%から 72.5%に増加している³。

導入制度数は、2006 調査の 46 制度から、2011 調査では 60 制度に増加している。単純比較では 14 制度増加だが、旧制度を廃止して新制度⁴を導入する場合があるので、5 年間の新制度導入数は 22 制度である。その内訳をみると、景観緑三法により導入された三制度が、3 制度から 12 制度に 9 制度増加していることが、大きな理由である（表 4-1 参照）。すなわち、2004 年末の景観緑三法の施行⁵後、景観緑三法により導入された三制度が広まっていつているのがわかる（景観緑三法により導入された三制度については 2006 年以降の廃止はない）。

表 4-7 景観緑三法により導入された三制度の導入状況の変化（導入制度数）

	2006調査	2011調査	差
緑化地域制度	0	3	3
地区計画等緑化率条例制度	1	4	3
地区計画における緑化率規制(条例を定めない場合)	2	5	3
三制度計	3	12	9

次に、対象とする目的物別に分類して導入制度数の変化をみると、表 4-8 のとおり、建築行為対象型の増加がほとんどである。5 年間に導入された建築行為対象型の制度の内訳は、前述のとおり 9 制度が景観緑三法により導入された三制度であり、7 制度は自主条例に基づく制度である⁶。そして、全体の数が増加する中、むしろ既存建築物対象型や工場・事業所設置行為対象型は減少しており、これらの制度から建築物対象型に移行している状況が伺える。

表 4-8 対象目的物別の分類による建築物緑化制度の導入状況の変化（導入制度数）

	2006調査	2011調査	差
既存	12	12	0
既存※	3	2	-1
工場	3	2	-1
開発	14	15	1
建築	14	29	15
合計	46	60	14

その次に、担保力別に分類して導入制度数の変化をみると、表 4-9 のとおり、非権力的手法型と権力的手法型のみが増加しており、全体の数が増加する中、理念型は減少して

いる。このうち、権力的手法型は増加分中 6 制度が景観緑三法により導入された三制度であり、堺市の 1 制度のみが自主条例による制度である。一方、非権力的手法型では増加分中 3 制度が景観緑三法により導入された三制度、10 制度が自主条例に基づく制度⁷である。なお、この自主条例に基づく 10 制度は全て非権力的手法型（本来的非権力型）である。このことから、近年導入された自主条例に基づく建築物緑化制度では、依然として非権力的手法型が主流であり、強い担保力が必要な場合は緑化地域制度又は地区計画等緑化率条例制度を導入し、そうでない場合は担保力の比較的小さい自主条例を選択していることが伺える。

表 4-9 担保力別の分類による建築物緑化制度の導入状況の変化（導入制度数）

	2006調査	2011調査	差
理念	13	12	-1
理念※	3	3	0
非権力	27	35	8
権力	3	10	7
合計	46	60	14

最後に、改正状況として、2006 年調査で導入されていた 33 自治体中 7 自治体（導入されていた 45 制度中 8 制度）が、旧制度を廃止し新たな制度を導入（「対象とする目的物による分類」や「担保力による分類」の変更等を伴う制度の大幅改正）しており、このほかに 2 自治体（2 制度）がそれ以外の大幅改正を行っている。

4. 導入状況の近年の変化に関する考察

上記のように、建築物緑化制度は、2011 年までの 5 年間で 14 制度増加（増加率は 30% を超える。）するなど、近年急速な勢いで自治体に普及が進んでいることが分かる。その主流は、ひとつは景観緑三法により導入された三制度であり、もうひとつは建築行為対象型・非権力的手法型の条例に基づく建築物緑化制度である。一方主流ではない工場・事業所設置行為対象型や理念型の制度は、若干であるが減少傾向にある。

導入制度数の増加に比べ、導入自治体数は 3 自治体（増加率は約 12%）とさほど増加していない。これは、第 2 節 4.（3）に述べたように、複数の建築物緑化制度を導入する自治体が多くあるためである。典型的には、例えば、①緑化地域制度の欠点を補って条例に基づく非権力的手法型の制度を導入する、②地区計画等緑化率条例制度若しくは地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）と緑化地域制度又は条例に基づく建築物緑化制度という適用地域の面で性格の異なる制度を重複導入する、③条例で定めている旧来型の既存建築物対象型・理念型の建築物緑化制度で広くゆるやかに緑化を促す一方で、建築行為対象型や開発対象型で非権力的手法型の制度を重ねて導入して一定の場合に実効力を持って緑化を求める等である。また、新規に建築物緑化制度を導入する自治体に比べ、むしろ旧来型の制度を廃し新しい制度を導入し、又は制度を大幅改正する自治体のほうが多い傾向にある。これらのことから、建築物緑化制度は、近年、その導入が徐々に水平に広がっている一方で、それ以上に、緑化の必要性が高い乃至緑化に熱心な自治体が複数の制度を導入したり制度を改善したりすることにより、より深化しているといえると考えられる。

¹法令上計画その他何らかの手段で緑化の具体的数値基準を定めることが可能と考えられる規定を有している制度であって当該緑化の具体的数値基準を定めた計画その他の手段が実際に定められているかどうか明らかではない「理念型（基準不明）」は中核市にのみ存在する。また、第4章第2節4.（1）に述べたように、中核市では指定都市や東京23区に比べてより幅広い類型の制度が制定されている。さらに、中核市には、岡崎市の72番制度（第4章第2節3.（1）5）参照。）、岐阜市の71番制度（第4章第2節3.（2）2）参照）等他の制度と比較して特殊な制度が多い。

²新潟市、浜松市、岡山市及び相模原市並びに新潟県及び岡山県。なお、これらの自治体のうち建築物緑化制度を導入しているのは、2010年調査時点で新潟市及び相模原市の2自治体のみである。

³ただし、例えば大阪市は建築物緑化制度を導入していないが大阪府の建築物緑化制度が適用される等、適用される自治体の割合とは異なる。

⁴新制度と判断するかどうかの基準は表4-1凡例「施行時期」欄参照。

⁵正確には、景観緑三法のうち、「景観緑三法により導入された三制度」が施行されたのが2004年12月である。

⁶旧制度を廃止して新制度を導入した場合あるため、合計が合わない。なお、新制度と判断するかどうかの基準は表4-1凡例「施行時期」欄参照。

⁷10制度中5制度は、非権力的手法型の制度を廃止し新たに非権力的手法型の新制度を導入したものであるため、合計が合わない。

第4節 建築物緑化制度の制度詳細に関する比較・分析

1. 始めに

前節まででは、建築物緑化制度の基本的な制度枠組みについて比較・分析を行ったが、本節では、このうち特に近年主流になってきている権力的手法型及び非権力的手法型の制度を中心に、その詳細について法制度という視点で政策的比較・分析を行うものとする。その目的は、前2節同様、建築物緑化制度を導入している又は今後導入しようとする自治体の役に立つこと、及び建築物緑化制度の望ましい導入方策を示すことである。

2. 研究の対象及び方法

本節の研究の対象は、前節と同様、法律に基づく制度、指定都市¹及び東京23区並びにこれらを包含する都道府県の条例に基づく制度である。

対象とする自治体数は57自治体、うち建築物緑化制度を有する自治体は38である（表4-4参照）。その結果、導入制度数で63制度、制定制度数で54制度の建築物緑化制度が導入されている。

また、本節は建築物緑化制度の法的な制度詳細について検討するものであるため、比較のための類似性が高いものである必要があることから、近年の導入事例において主流となっている第2節3.（2）権力的手法型、非権力的手法型及びこれに類似するものとして条例上は理念型だが、規則で非権力的手法型の規定を有する（すなわち規則で緑化計画書の届出義務や認定を受ける義務等を規定する）制度（「理念※型」）の制度を分析の中心とする。

なお、本節は建築物緑化制度の事前規制手段や履行確認手段等の制度面からその詳細について比較するものであり、同一の制度を比較する必要はないため、本節では制定制度数を基礎として分析を進める。このため、本節では以下特に記載しない限り、制度数は制定制度数である。

本節の研究の方法は、前節までの抽出・分析結果をもとに、対象とした制度の根拠法律及び政省令並びに根拠条例及び規則を主として調査するとともに、これらを既存文献²、自治体等の発行する指針（〔川崎市，2008〕等）、手引書³やホームページ、訪問や電話による聞き取り調査等により補って建築物緑化制度の法的制度詳細を把握した。なお、第1節・第2節と同様2011年4月1日時点の制度について調査している。

3. 制度詳細に関する比較・分析

（1）対象地域

建築物緑化制度の中には、一部区域を対象とするものと、全域を対象とするものがある。しかしながら、一部区域を対象とするものでも、緑化地域制度では導入事例の全てにあたる3制度において、自治体内の市街化区域全域又は住居系の用途地域全域に適用されており、更に重複適用されている自治体の条例に基づく建築物緑化制度も併せて考えると自治体全域に建築物緑化制度が適用されている。また、条例に基づく建築物緑化制度で一部区域を対象とするものであっても、条例上当初から市街区域全域に適用する事例（兵庫県の29番制度）、指定した市町村の市街化区域全域に適用する事例（京都府の24番制度⁴）等実質的に自治体内の広い範囲で適用する事例が多い。また、従来適用区域を限ってきたが、近年その全域に適用区域を拡大する事例も見られる（杉並区）。ただし、地区計画等緑化率条例制度及び地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）の2制度については、これらとは全く異なり地区単位という狭い範囲で適用されているところである。

一方、原則として全域を対象とする建築物緑化制度でも、地域によらず一律の基準を適用するものも見られる⁵と、地域により基準を変えるもの⁶がある。なお、東京都の23番制度、大阪府の25番制度及び埼玉県22番制度は、どれも都府県の全域を対象としているが、島嶼部や山間部等緑化の必要性が低い地域に対しても都市部と同等の基準による緑化を義務付けており⁷、その必要性に疑問が残る。

（2）事前規制手段

規制対象行為について義務付けられた緑化の基準に適合させるため当該行為に着手する前に当該行為を行おうとする者に義務付けられている手続（以下「事前規制手段」という。）には、表4-10のとおり、行政処分である許可、認定等（建築確認も含む。）、行政処分に当たらない協議、届出・提出等の制度がある。

表4-10のとおり、事前規制手段として採用数が多いのは、届出・提出等、許可・認定等、そして事前規制手段「なし」である。事前規制手段「なし」は、全て理念型の制度である。なお、本表は法律又は条例上規定されている事前規制手段をもとに作成しており、したがって「なし」の中には条例上は事前規制手段は規定されていないが規則で緑化計画書の届出義務や認定を受ける義務等を規定する「理念※型」の3制度を含んでいる。これを除くと最も多く採用されているのは届出・提出等である。

表 4-10 建築物緑化制度の事前規制手段（制定制度数）

	制定制度数
届出・提出等	16
許可・認定等(行政処分)	13
同意なし協議・調整	6
同意を要する協議	2
協定締結義務	1
なし	16
合計	54

表 4-10 上の届出・提出等に含まれる 16 の事前規制手段は、全て行政手続法第 2 条第 7 号の「届出」に該当するものと考えられるが、届出は形式上の要件が充足していれば、事務所に到達したときに義務が履行されたものとみなされる（同法第 37 条）。形式的に不備な届出が無届出扱いとなるか否かは、個別法の解釈によって定まる [宮田三郎, 1999] ため、例えば基準緑化率を下回る数値が記されている場合や、これを満たす数値が記されていても緑化面積の計測方法に誤りがある場合等の扱いは、各法律・条例の解釈によることとなる。このような場合、無届出について罰則をおく東京都の 23 番制度では届出済みとみなされる⁸一方、届出された緑化計画書の審査を行い、必要に応じ受理前に指導助言を行う手続を想定している自治体もあり⁹、一定していない。緑化規制の場合、植物の面積を計測するため形式上の要件が複雑である上、例えば「屋上の出入り及び利用可能な部分」¹⁰の解釈等形式上の要件を満たしているかどうか外部から客観的にはわかりづらい場合もあり¹¹、義務が履行済みか否か直ちにはわからないことは問題¹²と考えられる。緑化の基準に柔軟・臨機応変な部分が多ければ多いほど、要件を満たしているかどうかを行政が応答する仕組みを構築することが望ましいが、一方で行政手続法第 37 条は、届出について受理や受付という概念を否定する趣旨であり [宇賀, 2003]、届出制度を許可制度のように運用することは許されない。なお、許可・認可等の行政処分を事前規制手段とする場合はこのような問題はない。

また、緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度は、事前規制手段及び後述の履行確認手段を建築確認制度（完了検査制度を含む。）によっている。このため、独自の緑化計画書届出制度や完了報告制度をとる条例より、当事者の二重手続¹³の回避の点でも、行政の審査・確認コストの面¹⁴でも優れた制度といえることができる。また、建築確認制度は認知度の高い制度であるため、独自の条例に基づく制度と比較して不知による違反が少ないことが期待できる。

なお、協議義務に加え協議が整ったときの協定の締結義務を採用する自治体もあるが¹⁵、協定とは本来双方の意思の合致で成立するものであり、仮に制裁を背景に任意であるべき協定の締結を迫るようなものであれば、不適当と考えられる。さらに、任意で締結される協定の形態であるためその内容に不服があっても処分性がないとして行政不服審査法や行政事件訴訟法上その救済を求めることができないとされる可能性もあり、権利保護に欠ける。

（３）事前の履行確保手段

事前規制手段により行政に提出された規制対象行為の内容が建築物緑化制度により義務付けられた緑化の基準に適合しない場合に、緑化義務の履行を求める制度上の手段を、以下「事前の履行確保手段」という。

表 4-11 建築物緑化制度の事前の履行確保手段（制定制度数）

	制定制度数
勧告・指導	32
命令	6
なし	13
その他	3
合計	54

表 4-11 のとおり、最も多いのは勧告・指導である。命令を持つ制度も 6 つあり、この命令のため第 2 節 3.（2）の担保力による分類において、非権力的手法型（手続担保力強化型）又は権力的手法型に分類されている¹⁶。一方、事前の履行確保手段を持たない制度も 13 あり、その多くは理念型だが、唯一の例外として名古屋市の 17 番制度のみが非権力的手法型（本来的非権力型）で事前の履行確保手段を持っていない。これは、第 6 章第 3 節で後述する通り同制度が同市で適用されている緑化地域制度を補完するための制度であり、適用される建築物が少ないうえ、第 6 章第 3 節 5.（1）で後述する通り建築確認に際し事実上市長による適合証明が必須となっているため、勧告制度がなくとも事実上機能しているものと考えられる。表 4-11 の「その他」は、勧告に加え中止要請を定めるもの（中野区の 47 番制度）、及び理念型又は理念型※だが助言を定めるもの（足立区の 59 番及び 60 番制度）である。なお、理念型※の 3 制度はいずれも条例上事前の履行確保手段を有しており、このことから理念型よりもむしろ、非権力的手法型に近い制度であることがわかる。

（４）履行確認手段及び事後の履行確保手段

規制対象行為の終了後に当該行為が義務付けられた緑化の基準に適合しているかを確認するため当該行為を行った者に義務付けられている手続を、以下「履行確認手段」という。建築物緑化制度の中には、履行確認手段を持たないものと、届出・報告等を義務付けるものがある（表 4-12 参照）。理念型の制度は全て履行確保手段を持たないが、権力的手法型又は非権力的手法型でも履行確認手段を持たない制度（権力的手法型：工場立地法。非権力的手法型：新潟市の 13 番制度）もある。工場立地法では、事前に届出した内容を変更する際に届出義務を課し、変更届けが行われない場合に罰則を科すことにより制度上緑化義務の履行を担保している。しかしながら、義務の対象者にとっては負担となるものの、行為終了後の届出・報告義務を課すほうが、実務上確実な緑化義務の履行確保を図ることができるものと考えられる。実際に、工場立地法に基づき届出を行った行為の完了後に独自に完了報告書等の提出を求めている自治体もある¹⁷。なお、条例・規則上履行確認手段の規定はないが手引等で履行確認のための届出・報告等を定めている制度¹⁸や、履行確認手段を条例ではなく規則で定めている制度¹⁹があるが、当該届出・報告を義務とするのであれば²⁰、地方自治法第 14 条第 2 項との関係上問題といわざるを得ない。

次に、規制対象行為の完了後に、故意又は過失により当該行為が緑化の基準を満たしていないことがわかった場合に、制度上緑化義務の履行を確保することができるのか（以下「事後履行確保手段」という。）について見る。表 4-12 のとおり、報告・届出等の履行確認手段を有する制度のうち、最も多いのは報告・届出等により当該行為について基準を満たしていないことが明らかになった場合や特に必要な場合等に、長が勧告を行うことができるというものである。そのうち2制度は、当該勧告に従わない場合に、命令を行うことができる²¹。その他の事後履行確保手段としては、完了検査制度²²を用いる緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度や、区長の完了確認通知を定める板橋区の55番制度及び足立区の60番制度が特徴的である。一方、行為完了後の報告・届出等により当該行為について基準を満たしていないことが明らかになった場合や、行為完了後の報告・届出等が提出されない場合でも、勧告等の事後的な履行確保手段が法令上規定されていないと考えられる例²³もあり、改善が望まれる。

表 4-12 建築物緑化制度の履行確認手段及び事後履行確保手段（制定制度数）

		制定制度数
履行確認手段なし		16
条例・規則上履行確認手段はないが手引等で求めているもの		3
報告・届出・申請等あり		35
うち	事後履行確保手段なし	7
	事後履行確保手段恐らくなし	1
	許可・認可等取り消し	2
	勧告（命令なし）	18
	勧告。従わない場合命令	2
	その他の事後履行確保手段あり	5
合計		54

（５）氏名公表制度

緑化義務が不履行の場合等に、長等が被義務者の氏名を公表することができるとする氏名公表制度を定める制度は、少なくとも22制度ある²⁴。そして、このうち少なくとも5制度は、事前の勧告や命令なしに、直接氏名公表ができる制度となっている²⁵。これらの5制度はいずれも事前規制手段として許可・認定等の行政処分を採用しているため、制度上は、規制対象行為を行うに際して氏名公表の対象になるのは、処分の申請を行わずに規制対象行為を行う場合、又は却下処分がなされたにもかかわらず当該行為を行う場合のどちらかになると考えられるので制度上は問題ないと思われるが、それでも例えば被義務者が規制対象行為に該当しないと考えて行為を行った場合等氏相手方が不知のままいきなり氏名公表をされる場合が制度上あり得ると考えられる²⁶。さらに、これら5制度のうち3制度は注24に記載する通り規制対象行為完了後の維持管理に際して伐採や枯損等により緑化基準を満たさなくなった場合や条例施行前に存在していた既存建築物が緑化基準を満たしていない場合にも氏名公表の対象になるか条文上明確はなく、仮に対象となるのであれば相手方が氏名公表の対象となったことを知りえない可能性がある。むしろ実際の運用上は相手方へ指導等を行っても改善されない場合等の最終手段として氏名公表を行っているのではないかと想像するが、氏名公表制度の場合、一旦公表されてしまい人々の記憶

に残った情報を後から訂正してもその訂正情報が全て伝わるとは限らないため、氏名公表によって被るダメージは権力的履行確保手段によるそれよりもはるかに大きい場合もありえ [成田, 1992]、したがって事前手続の保障が重要である [宇賀, 2004]。勧告又は命令の前置、及び弁明などの機会の付与を条例に定めるべきであろう。

（６）罰則

建築物緑化制度のうち、罰則を定めるものは少ないが、表 4-13 のとおり、未手続（法令で義務付けられた事前の履行確保手段の手続を行わない場合）に対し罰則を定める制度が 9 制度、そのうち緑化義務を履行しない場合の罰則を定める制度が 5 制度ある。なお、後者は（２）第 2 節 3.（２）の担保力の分類において権力的手法型に分類され、それ以外の前者は非権力的手法型（手続担保力強化型）に分類される。

表 4-13 建築物緑化制度の罰則（制定制度数）

	制定制度数
あり(履行確保・未手続に対し)	5
あり(未手続に対し)	4
なし	45
合計	54

（７）争訟手段

非権力的手法型の制度に多く見られる届出勧告制度について²⁷、届出が形式的要件に適合しないとして勧告が行われる場合があるが、この届出そのものを訴訟で争う手段について判例・学説ともに必ずしも一致を見ておらず²⁸、（２）に述べたように形式的要件に適合するか否かが外部から客観的にわかりづらい緑化基準の場合、救済手段の面から難があるといわざるを得ない。また、勧告は行政指導の一類型であり（行政手続法第 2 条第 6 号）、一般的にはそれに従うかどうかは任意である。判例上もその処分性が否定されており（前橋地判平 2.9.27）、行政訴訟でこれを争うことができないという問題がある。この点、建築確認や許認可等の行政処分による規制手段は行政訴訟の対象となることから、争訟手続の保障の観点から望ましいといえる。

氏名公表制度については、処分性を認めて氏名公表自体の取消訴訟を提起することはできようが [宇賀, 2004]、（５）で前述のとおり勧告に従わなかった者が公表によって被るダメージは権力的履行確保手段によるそれよりもはるかに大きい場合もありうるため、事前手続の保障の観点から氏名公表がされる前の段階での争訟手段があることが望ましい。しかしながら、多くの条例に基づく建築物緑化制度では氏名公表の前の行政処分はなく勧告しか行われない²⁹。この点、通常の勧告とは異なりこれに処分性を認めてもよいという学説もあるが [成田, 1992]、判例・学説上争訟手段が確立されているとは言えず、問題があるといわざるを得ない。

（８）維持管理規制

設置された緑化施設の維持管理について、建築物緑化制度がどのように扱っているかをとりまとめたものが、表 4-14 である。すなわち、事前規制手段により確保された緑化

施設について、故意に除却したり、敷地分割に伴って廃止したり、適切に維持管理せずに枯損させてしまったりすることについて、行政がどこまで制度上これを防止できるかという視点から制度を分類している。

表 4-14にあるように、14 制度は維持管理規制がなく、制度上廃止や枯損は何ら問題ないことになる。

「もとより対象」となっているのは、第2節3.(1)1)の既存建築物対象型の制度であり、「重複適用されている既存建築物対象型の制度が適用」となっているのは、ひとつの条例に建築行為対象型又は開発行為対象型の制度と既存建築物対象型の制度が規定され重複して適用されているため、建築行為対象型又は開発行為対象型の制度により確保された緑化施設は重複適用されている既存建築物対象型の制度の維持管理規制の対象となるという意味である。なお、第2節3.(1)1)で前述の通り、既存建築物対象型の制度は全て理念型の制度であり、条例に基づく指導はできる場合は多いものの具体的な担保力を持って防止することはできない。この点は、努力義務とされている制度も同様である。

設置した緑化施設の維持管理を義務とし、維持管理の懈怠を含む緑化施設の枯損や廃止を明確に法令違反としているのは、3 制度³⁰のみであり、このうち実際の廃止や枯損に対し制度上担保力のある措置（命令及び罰則）を有しているのは、緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度のみである。

表 4-14 建築物緑化制度の維持管理規制（制定制度数）

	制定制度数
なし	14
努力義務	11
維持管理義務	3
重複適用されている既存建築物対象型の制度が適用	11
もとより対象	15
合計	54

ただし、維持管理規制なし又は努力義務となっている一部の制度で、事前規制手段による規制の対象となった事項の変更の際に届出義務を課し、届出がない場合に罰則を科すことにより間接的に担保しているものがある³¹。しかし、この場合でも維持管理の懈怠等変更する行為を積極的に行わないが緑化基準違反となる場合に、変更届出義務違反を問えるかについては消極的に解する。

すなわち、緑化地域制度及び地区計画等緑化率条例制度のみが、緑化施設の管理を怠る場合、故意に廃止した場合や敷地分割により緑化施設が失われる場合等に、制度的担保力をもってこれを回復させることができると考えられ、この点優れた制度といえることができる。

4. 既存法制度を前提とした望ましい制度の導入方策

本節でこれまで見てきたとおり、担保力、事前手続の保障、争訟手段及び維持管理規制の観点から見ると、実効力を伴って建築物緑化制度を行うには緑化地域制度又は地区計画等緑化率条例制度を用いることが優れている。ただし、緑化地域制度は都市計画で定めることができる緑化率の上限が厳しく、一部の建築物³²には緑化を実質的に義務付けることができないという大きな問題がある。また、建築物によって緑化率の差が大きく³³不公平

感があるという問題もある。

一方、地区計画等緑化率条例制度にも条例で定めることができる緑化率の上限はあるものの、緑化を義務付けることができない建築物は緑化地域制度より大幅に少なく、また又は地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）には定めることができる緑化率の上限はない。このため、緑化地域制度にあった緑化率の上限や緑化率の差に係る問題は小さい。しかし、一方で対象として想定する区域が狭いという問題がある。このため、現行法制度を前提とすれば、以下のいずれかの方法が望ましいと考えられる。

①条例に基づく建築行為対象型かつ非権力的手法型の制度と緑化地域制度を併用することにより、緑化地域制度を用いて最低限度の緑化を権力的手法により確実に確保するとともに、それを越える望ましい量の緑化を非権力的手法により工作物等を含め求めていく方法

②条例に基づく建築行為対象型かつ非権力的手法型の制度により工作物等を含め緑地が不足する地域に広く緑化を求めるとともに、緑化の必要性や住民の意識が特に高い地域はスポット的に地区計画等緑化率条例制度又は地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）を用い確実に緑化する方法

なお、どちらの場合でも、従前実効的な建築物緑化制度が適用されていない等従前制度との連続性に配慮する必要性が低ければ、以下に配慮することにより、シンプルでわかりやすい制度とすることが望ましい。

○二重手続の排除のための適切な措置（適用除外・一元化など^{3 4}）

○対象建築物の規模や対象行為の統一

○条例と緑化地域制度という二重の緑化率を同一建築物に適用しない。又は両制度による2つの緑化率の役割分担の明確化

○緑化施設の面積の算定方法その他の基準の統一

¹2010年4月1日時点の指定都市。この点は前節とは異なる。

²第4章第1節注15参照。

³例えば、江東区役所「江東区緑化計画の手引き」江東区ホームページ（<http://www.city.koto.lg.jp/seikatsu/douro/7486/7493.html>）2011.10.7参照。など。

⁴京都市では緑化重点地区に適用されることとされているが、2010年に緑化重点地区は市内の市街化区域全域に拡大されている。京都市以外の制度適用自治体ではその全域に適用されている。

⁵例えば、堺市の18番制度、墨田区の37番制度等。

⁶その中でも、用途地域の内外で基準を変えるもの（埼玉県の22番制度）、用途地域の種類で基準を変えるもの（相模原市の11番制度等）、都市計画に定められた建ぺい率の最高限度で基準を変えるもの（緑化地域制度、広島市の19番制度、葛飾区の61番制度等多数）、独自の基準に基づき指定する地域ごとに基準を変えるもの（札幌市の1番制度）などがある。

⁷これら3都府県の制度は、法定建ぺい率又は敷地面積に対する建築面積の割合が小さくなるほど緑化率の最低限度の基準は大きくなることから、山間部等では義務付けられる緑化率はむしろ大きくなる。

⁸東京都庁担当者からの電話ヒアリングによる。

⁹例えば、大阪府の25番制度。「緑化計画書の作成マニュアル」大阪府ホームページ（<http://www.osaka府.jp/>）

p://www.pref.osaka.jp/midori/midori/02manual.html) 2012.6.24 参照。

¹⁰ 東京都の 23 番制度、大阪府の 25 番制度等自治体の自主条例に基づく多くの建築物緑化制度で、屋上の緑化に際し、「屋上の出入り及び利用可能な部分」の一定割合を緑化することが基準となっている。

¹¹ 届出の形式上の要件とは、「行政庁の意思や判断に関わらないもの【宇賀，2003】」とされている。

¹² 例えば、当事者は届出が形式上の要件を満たしていると思い着工した後、行政から当該届出の内容は形式上の要件を満たさないと勧告が行われる場合、工事の手戻りを要する場合があります。特に、勧告に従わないと氏名公表が想定されうる場合は、問題が大きい。

¹³ 二重とは、建築物緑化制度により課された事前規制手段の手續と建築確認の手續をさす。

¹⁴ ただし、緑化地域制度について理論的にも、国の制度の導入意図からも二重手續の回避及びこれに伴う行政コスト削減効果があると考えられるが、実際に導入している自治体は、市長による適合証明や完了確認を導入していること等から、これらを認識していない（第 6 章第 3 節 4. 参照）。

¹⁵ 江戸川区の 62 番制度。協定未締結のまま事業を開始すると氏名公表の対象となる。

¹⁶ ただし、非権力的手法型（手續担保力強化型）の全てが事前の履行確保手段について命令を持つわけではなく、命令を持たないが罰則を持つものもある。

¹⁷ 例えば、「工場立地法 届出の手引き(2008)」東京都産業労働局ホームページ (<http://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/sinsei/koujouritti/koujouritti.html#tebiki>) 2011.9.8 参照。

¹⁸ 横浜市の 8 番制度、川崎市の 10 番制度及び文京区の 35 番制度。

¹⁹ 例えば、兵庫県の 28 番制度及び 29 番制度、新宿区の 34 番制度、江東区の 38 番制度等。

²⁰ 義務ではなく、あくまで提出は任意のお願いという方法をとることもできようが、その場合、規則等の文言を「しなければならない」等の義務規定とすべきではないし、その旨が相手方にわかる必要がある。

²¹ 相模原市の 11 番制度及び堺市の 18 番制度。この命令の規定により、これらは権力的手法型に分類される。

²² 建築基準法第 7 条に基づき、建築工事の完了の際に建築主が特定行政庁又は指定確認検査機関に申請し、完了検査を受けなければならないとされている制度。完了検査に合格し検査済み証の交付を受けないと、建築物の使用することができない（同法第 7 条の 6）。

²³ 東京都の 23 番制度、兵庫県の 28 番制度及び 29 番制度（ただし助言は可能と考えられる。）、渋谷区の 45 番制度、豊島区の 50 番制度及び葛飾区の 61 番制度。

²⁴ このほか、条例の条文上緑化が努力義務とされている既存建築物対象型＝理念型の制度と、緑化が義務とされている開発行為対象型（同列型）＝非権力的手法型の制度が同一条例に規定されている場合において、後者の緑化義務違反の場合のみではなく前者の努力義務違反の場合でも氏名公表が可能なのか条文上不明確な制度が 3 制度ある（品川区の 39 番制度、北区の 51 番制度及び荒川区の 53 番制度）。

²⁵ 札幌市の 1 番制度、新宿区の 34 番制度、品川区の 40 番制度、北区の 52 番制度及び荒川区の 54 番制度。

²⁶ 特に、これら 5 制度はいずれも氏名公表を定める条例で弁明の機会の付与等当事者の権利の保護のための事前手續を定めていない。

²⁷ 表 4-10 及び表 4-11 参照。

²⁸ 学説上、①届出の存在、不存在を前提とし、届出義務履行確認を求める公法上の当事者訴訟又は無名抗告訴訟とすべき立場と、②形式的要件が不備であるとの行政機関の意思表示を「一種の争訟上の不受理処分」と解しこれに対する取消訴訟とすべきという立場がある。また、判例も、届出の受理の拒否処分として取消訴訟の処分性を肯定した裁判例（宇

都宮地判平 3.2.28)、受理の観念を否定した裁判例(鹿児島地判平 6.6.17)、届出の不受理は抗告訴訟の対象となる行政処分ではないとした裁判例(東京地判平 6.11.30)がある[高橋, 1997]。

²⁹第4章第4節3.(5)で前述の通り、一部氏名公表前に勧告も行われない場合があるうる。

³⁰緑化地域制度、地区計画等緑化率条例制度及び名古屋市の17番制度である。

³¹工場立地法及び札幌市の1番制度。なお、このほか、変更届や変更協議等の義務を条例に定める制度も多い(例えばさいたま市の4番制度、横浜市の9番制度、江戸川区の62番制度等)が、前記の2制度以外は当該義務が規制対象行為終了後(緑化施設の設置後の維持管理局面)にも適用されるのか定かではなく(むしろ消極的に考えられる)、仮に適用されるとしても変更届等の義務を課されているのはもとの届出や協議をした者であるため分譲・売却その他により建築物の維持管理者が変われば実質的に機能しない。

³²すなわち、緑化率規制非適用建築物。第3章第1節注37参照。

³³表4-23の「緑化地域のみを適用」欄の最大と最小の場合の緑化率の差(ポイント)を参照。25ポイントと大きめの数値となっている。

³⁴二重手続排除の例として、世田谷区では、条例に基づく制度と緑化地域制度を併用しつつ、緑化地域制度に係る緑化率適合証明の申請書と条例に基づく制度に係る緑化計画書を一つの様式とすることにより、実質的に手続を一本化している(第6章第1節4.5)参照)。

第5節 建築物緑化制度により義務付けられる緑化の内容の比較・分析

1. 始めに

本節は、前節までに分析を行った建築物緑化制度のうち、緑化義務の担保力が高く類似性の高いものについて、義務付けられる緑化の具体的内容の比較検討を行うことにより、各々の建築物緑化制度を分類しつつ特徴と差異を明らかにするとともにその課題を把握することを目的とする。これにより、前節までと同様に建築物緑化制度を導入している又は今後導入しようとする自治体の導入・運用・改善の検討に資することを目的とする。

2. 研究の対象及び方法

本節では、第1節2.で定義した建築物緑化制度のうち、広く民間建築物の建築主等に対しその建築等の行為を行う際に緑化義務を課する法制度であって、義務の担保のための具体的手続が法令に規定されており、かつ法令に根拠を持つ緑化の数値基準が明らかになっているものを対象とする。これを「建築物緑化制度(狭義)」という。現在導入されている主要制度を前提に言いかえれば、法律又は条例に基づき¹広範な民間建築物の敷地内の緑化を目的として、その新築等に際し、①緑化計画書の届出・協議等を義務付けるとともに、その計画書について一定量以上の緑化施設を確保する等の基準への適合を求めたり、②認定・確認等を義務付けその認定・確認等の要件として前述のような基準への適合を求めたりする制度である。ただし、民間建築物を対象とする制度でも、工場・事業所等のみを対象とする制度²、及び主として開発行為を対象としつつ一部の建築行為も併せて対象とする制度³は分析の対象から除いた。また、大都市における都市緑化について分析する観点から、前節同様2010年4月1日時点の指定都市及び東京23区並びにこれを包含する

都道府県（以下「本節の対象自治体」という。）で導入されている制度を分析の対象とした。本節の対象自治体は前節同様 57 自治体である。

具体的に本節の分析の対象とした制度は、本節の対象自治体で導入されている建築物緑化制度のうち第 2 節 3.（1）の建築行為対象型、開発行為対象型（同列型）又は既存※型の制度であって、かつ、第 2 節 3.（2）の権力的手法型、非権力的手法型又は理念※型のものである。その結果、3 の法律に基づく制度（本節の対象自治体での導入数は 12）及び 33 の自主条例に基づく制度を対象とした。景観緑三法により導入された三制度については、国の法令で定まっております導入自治体の変更できない事項に関する分析の際はこれらを 3 制度と扱う一方、導入に際し条例や規則等で自治体が決定できる事項に関する分析の際は三制度の導入数を用いこれらを 12 制度と扱った。本稿の対象制度数は、条例に基づく 33 制度と併せ、前者（以下「制定制度数ベース」という。）の場合全 36 制度であり、後者（以下「導入制度数ベース」という。）の場合全 45 制度である。ただし、分析事項によっては更に絞り込む場合がある。なお、本節の対象自治体 57 のうち、35 の自治体で何らかの建築物緑化制度（狭義）が導入されている。これは、一自治体で建築物緑化制度（狭義）を複数導入している場合があるためである。

このように対象を絞り込む理由は、都市の緑地に関する基本的な法律である都市緑地法に基づく制度であり、適用ないし適用を検討している自治体も多い緑化地域制度及び地区計画緑化率条例制度を建築物緑化制度の代表とし、それに類似する建築物緑化制度の緑化義務内容の比較検討を行うためであり、その比較のためには、類似性の高い制度を対象とするほうが詳細な比較分析が可能になるためである。

本節は、法令により課される緑化義務の内容を比較検討するものであるため、前節までの抽出・分析結果をもとに、前節同様対象とした制度の根拠法令を主として調査するとともに、これらを既存文献、自治体等の発行する指針、手引書やホームページ、訪問や電話による聞き取り調査等により補って緑化義務の内容を把握した。そしてこれらの緑化義務の内容の定性的な比較検討を行うとともに、いくつかの想定建築物への当てはめにより確保される具体的緑化率及び樹木数を試算して比較検討を行い、その特徴と差異を明らかにした。なお、地域や対象建築物等により基準が異なる制度⁴については、都市中心部で一般的な民間建築物に適用される基準をもとに比較を行った。

なお、前節同様 2010 年 4 月 1 日時点の制度について調査を行っている。

3. 分析結果

（1）対象とする建築物

分析対象とする建築物緑化制度（狭義）のうち、広域を対象とする 36 制度⁵について、規制の対象とする建築物規模の最低限度を決める基準を表 4-15 に、そのうち敷地等（敷地、事業区域又は開発区域の面積をいう。以下同じ。）面積を基準とするものについて規制対象とする最低面積の分布を表 4-16 に示す。

表 4-15 について、①敷地等面積のみを基準に対象行為を区分するものが主流だが、②建築面積を基準とするもの（兵庫県の条例に基づく制度）、③延べ面積を基準に取り入れるもの（堺市・豊島区・墨田区の各条例に基づく制度）、④住宅戸数を基準に取り入れるもの（川崎市・堺市・墨田区・豊島区・江戸川区の各条例に基づく制度）、⑤階数を基準に取り

入れるもの（墨田区・豊島区・江戸川区の各条例に基づく制度）もある。また、⑥全ての建築物を対象とするものもある（台東区の条例に基づく制度）。なお、広域を対象とする都府県の制度は敷地等面積が大きめ、狭い地域を対象とする市区の制度は規模が小さめとなる傾向がある。

表 4-15 対象建築物の規模を決める基準（制度数）

敷地・事業区域又は開発区域面積	29
建築面積	1
複数基準併用	5
全ての建築物	1

表 4-16 対象とする敷地等の最低面積（制度数）⁶

	単一の基準	複数基準併用
全ての建築物を対象	1	0
200㎡以下	6	0
200㎡超300㎡未満	10	2
300㎡超500㎡未満	5	3
1000㎡	6	1
3000㎡	1	0

（２）対象とする建築行為

分析対象とする建築物緑化制度（狭義）が義務としている手続の対象となっている建築行為の内容を表 4-17 に示す（制定制度数ベース）。表 4-17 のように、原則全ての新築・増改築⁷を対象とするものが最も多く、建築確認対象行為を対象とするものも少なくとも 5 制度ある。しかし、小規模な増築や大規模の修繕・大規模の模様替えに際し新築と同様の緑化を求めることは、既存建築物が構造上屋上緑化に耐えられない場合等には結果的に大幅な改築等を強要する場合もありえ不合理と考えられる。

表 4-17 対象とする建築行為（制度数）

主として新築行為	10
原則全ての新築・増改築行為	18
確認対象行為	5
不明	3

一方、一定規模以上の増築の場合に新築と同様の緑化義務を課し、当該規模以下の場合義務の対象外とすることにより上記の課題は解決されるが、公平性の視点で課題が残る。この点、増築部分の建築面積に応じて義務付ける緑化施設の量的基準を定める制度（大阪府の条例に基づく制度）があり、評価に値しよう。

（３）設置される緑化施設の内容

全 36 制度（制定制度数ベース）中、条例又は規則で樹木による緑化を明らかに義務付けている制度が 14 制度あり、うち 1 制度を除いて植栽すべき樹木数の数値基準がある。このほか、条例・規則上義務規定がない又は明確に樹木以外の緑化を禁じているとは認められ

ない等法令上の明確な義務とは言えないが、自治体の発行する手引等において事実上義務的表現が使われているもの又は樹木以外の緑化が極端に不利になるような基準が定められているもの（以下、樹木緑化の事実上の「準義務化」という。）であって、数値基準があるものが 11 制度ある。一方、8 制度は樹木による緑化を明らかに求めていない。このほか、望ましい等の配慮事項となっているものが 2 制度、樹木による緑化を芝や地被等による緑化より有利に扱うものが 1 制度となっている。

植栽すべき樹木数の数値基準を定める 25 制度⁸について、数値基準を緑化地域における緑化率の算定に用いる換算式⁹を用いて 10 平米当たりの高さ 4 メートルの高木の本数にしたもの（高木換算）の分布を表 4-18 に示す。なお、樹木数の基準が最低基準である場合と標準である場合があるが、区別していない。また、植栽時の高さを基準とする場合（緑化地域制度等多数）、成木の高さを基準とする場合（埼玉県の条例に基づく制度等）及びどちらかわからない場合（川崎市の条例に基づく等）があるが、区別していない。換算に当たっては、各制度上の基準の原則的な樹木数を用い、原則的な樹木数が選択可能な場合は、高さ 4 m 以上の樹木に該当する樹木の基準（これに該当する基準がない場合は高さ 2.5 m 以上 4 m 未満の樹木の基準、それもない場合は高さ 1 m 以上 2.5 m 未満の樹木の基準）の本数を用いた。

表 4-18 樹木数の基準の分布（制度数）

高木換算基準樹木数	制度数
0.5本未満	3
0.5本以上1本未満	8
1.0本以上1.5本未満	9
1.5本以上2本未満	3
2本以上	2

樹木緑化を求める範囲は、①全ての緑化の一定割合以上とするもの（川崎市の条例に基づく制度等）、②地上緑化の全てとするもの（東京都の条例に基づく制度等）、③地上緑化の一定割合以上とするもの（大阪府の条例に基づく制度等）等様々である。

壁面緑化の面積については、①補助施設等の有無に関らず壁面の水平延長に一定の数値を乗じた面積とする方法（緑化地域制度、札幌市の条例に基づく制度等）、②補助施設等がない場合は上述の面積、補助施設等がある場合には一定の要件に該当すれば補助施設等の面積とする方法（東京都・大阪府・横浜市の各条例に基づく制度等）、③緑化面積又は補助資材の一定割合とする方法（港区の条例に基づく制度）等の算定方法がある。

樹木や壁面緑化、芝や地被植物等の本来的な緑被以外の施設を緑化面積に含めるかどうかも様々である。例えば、ヒートパネルについて、①その面積を緑化面積とする方法（京都府・広島市の各条例に基づく制度等）、②その 1/2 の面積を緑化面積とする方法（兵庫県の条例に基づく制度）、③その面積を緑化義務の対象面積から除く方法（東京都・新宿区の各条例に基づく制度等）、④なんら措置を講じない方法（緑化地域制度、横浜市の条例に基づく制度等）等に分かれる。また、池その他の水面や園路等の付帯施設については、①一定要件に該当する場合に緑化面積に算入可能なものと、②算入を認めないもの（東京都・埼玉県・横浜市の各条例に基づく制度等）に分かれ、①のうちでもさらに①-1 その全部を算入可能なもの（渋谷区の条例に基づく制度等）と①-2 全体の一定割合以内に限り算入可能なもの（緑化地域制度、大阪府・川崎市の条例に基づく制度等）、①-3 付帯施設の面積

の一定割合について算入可能なもの（札幌市の条例に基づく制度等）がある。

（４）確保される緑量

次に、建築物緑化制度（狭義）により確保される緑の量として、緑化施設の面積及び樹木数について検討する。なお、本項では、市街化区域の一般民間建築物に適用される基準について分析する。

１）緑化率の最低限度の算定方法

建築物緑化制度（狭義）により確保される緑化施設の面積は、主に緑化率の最低限度により決定されるが¹⁰、緑化率の最低限度の定方法は、建築物の屋上と地上の空地にそれぞれの基準による緑化を義務付ける「屋上区別型」と、屋上と地上を区別せず建築敷地全体の基準により緑化を義務付ける「屋上非区別型」に分類できる。全 36 制度（制定制度数ベース）中 20 制度が屋上区別型、16 制度が屋上非区別型である。なお、東京 23 区の各区で導入されている建築物緑化制度（狭義）20 制度（制定制度数ベース）のうち 16 制度が屋上区別型であり、4 制度のみが屋上非区別型である。これは、東京都が屋上区別型を採用していることが影響していると考えられる。

次に、屋上非区別型及び屋上区別型の地上部について、対象建築物のどのような属性を基準として緑化率の最低限度が算定されるかについて分析する。45 制度（導入制度数ベース）中 8 制度が基本的に全ての建築物について一律の基準を採用している¹¹。これを除くと、緑化率を定める基準として採用されている建築物の属性は、表 4-19 のとおり。表 4-19 の対象 37 の制度のうち、9 制度が 1 つの建物属性を基準とし、残余は複数の建物属性を基準として緑化率の最低限度が算定される。なお、このため表 4-19 の制度数の合計は 37 より多い。

表 4-19 地上等緑化率の基準となる建物属性（制度数）

法定建ぺい率	29
実建築面積	10
敷地面積	22
延べ面積	2
建物用途	9
用途地域	9
その他	2

屋上区別型の屋上の緑化率の最低限度の算定方法は、前述の地上等よりシンプルである。具体的には、屋上のうち人の出入り及び利用可能な部分の面積の一定割合とするものが圧倒的に多く、以下屋上全体の面積の一定割合とするもの（渋谷区の条例に基づく制度等）、法定建ぺい率の一定割合とするもの（江東区の条例に基づく制度）の順に多い（表 4-20 参照）。

表 4-20 屋上の緑化率の算定方法の分類（制度数）

実面積型（利用可能部分限定型）	16
実面積型（全部型）	3
法定建ぺい率型	1

2) 緑化率の最低限度の試算

緑化率の最低限度の算定方法は1)のように制度毎に大きく異なるため、建築物緑化制度により確保される緑化施設の面積の比較は難しい。このため、後述表 4-24 の各類型それぞれの代表例を24制度抽出し、義務の対象となる建築物の条件を変え緑化率の最低限度の試算を行い、結果として得られた緑化率の最低限度を比較した。代表例の抽出は、例えば、屋上非区別型で法定空地の一定割合の緑化を求める条例に基づく制度として他に仙台市及び荒川区の制度があるが埼玉県及び杉並区の制度で代表とし、地区計画等緑化率条例制度は基本的に屋上非区別型・フラット型となるため緑化率の大きなものとして名古屋市の導入例¹²で代表とする等の方法によった¹³。また、緑化地域制度と条例に基づく建築物緑化制度は別の制度であるが、緑化地域制度適用自治体では両制度を重複適用し一体的に運用していることから、重複適用により確保される緑化率の最低限度等を試算した（名古屋市及び世田谷区を代表とした。）。一方、現在適用例はないが、本来の場合として都市計画に定める（名目上の）緑化率の最低限度を一律25%と想定して緑化地域制度のみを適用した場合についても試算を行った（以下、「緑化地域制度のみを適用した場合」という。）。なお、樹木緑化に係る抽出対象については、9)及び注34参照。

緑化率の最低限度を算定する建築物の条件としては、敷地面積 3000 m²¹⁴の住宅系用途地域の共同住宅（以下「住」という。）及び商・工業系用途地域の商業施設（以下「商」という。）について、表 4-19 を参考に法定建ぺい率¹⁵及び実建築面積を数パターン想定した。緑化率の最低限度の算定に際しては、屋上と地上で別の緑化率の最低限度の基準がある場合には原則その基準通り、屋上と地上の基準の区別がない場合は原則地上で、それぞれ緑化を行うこととした。ただし、地上に緑化余地がない場合（具体的には実建築面積の敷地面積に対する割合と地上緑化率の合計が1を超える場合）は基準上許される限り屋上での緑化を優先した。また、表 4-20 の利用可能部分限定型の制度¹⁶については、屋上のうち人の出入り等の可能な部分の面積は、東京都資料より、2000年度から2004年度までの間に東京都条例に基づき都に届出が行われた緑化計画中の同部分の面積の建築面積に対する割合の平均値（13.5%）を用いて計算した。その例が表 4-21 である。なお、港区の条例に基づく制度は、延べ面積が緑化率の最低限度に大きく影響することから、表 4-22 のように延べ面積も想定し緑化率の最低限度を求めた。東京都及び港区以外の緑化率の最低限度及び樹木本数の試算結果は、表 4-25 を参照。

表 4-21 緑化率及び樹木本数の試算（東京都条例の例）

	法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	地上緑 化率	屋上緑 化率	合計緑 化率	樹木 本数
商業	100%	100%	0.0%	2.7%	2.7%	0.0
	80%	80%	4.0%	2.2%	6.2%	10.0
	60%	60%	8.0%	1.6%	9.6%	19.9
住宅	80%	80%	4.0%	2.2%	6.2%	10.0
	60%	60%	8.0%	1.6%	9.6%	19.9
	40%	40%	12.0%	1.1%	13.1%	29.9
商業	100%	80%	4.0%	2.2%	6.2%	10.0
	80%	60%	7.2%	1.6%	8.8%	17.9
	60%	40%	10.4%	1.1%	11.5%	25.9
住宅	80%	60%	7.2%	1.6%	8.8%	17.9
	60%	40%	10.4%	1.1%	11.5%	25.9
	40%	20%	13.6%	0.5%	14.1%	33.9
平均値			7.4%	1.6%	9.0%	18.4

表 4-22 緑化率及び樹木本数の試算（港区条例の例）

	法定 建ぺい 率	実建築 面積の 割合	延べ面 積の割 合	敷地面積 基準分緑 化率	延べ面積 基準分緑 化率	合計 緑化率	うち屋 上緑化 率	うち地 上緑化 率	樹木 本数
商業	100%	100%	800%	6.0%	20.0%	26.0%	13.0%	13.0%	43.3
	80%	80%	400%	6.0%	10.0%	16.0%	2.2%	13.8%	46.1
	60%	60%	180%	6.0%	4.5%	10.5%	1.6%	8.9%	29.6
住宅	80%	80%	400%	6.0%	4.0%	10.0%	2.2%	7.8%	26.1
	60%	60%	180%	6.0%	1.8%	7.8%	1.6%	6.2%	20.6
	40%	40%	80%	6.0%	0.8%	6.8%	1.1%	5.7%	19.0
商業	100%	80%	400%	6.0%	10.0%	16.0%	2.7%	13.3%	44.3
	80%	60%	180%	6.0%	4.5%	10.5%	2.2%	8.3%	27.8
	60%	40%	80%	6.0%	2.0%	8.0%	1.6%	6.4%	21.2
住宅	80%	60%	180%	6.0%	1.8%	7.8%	2.2%	5.6%	18.8
	60%	40%	80%	6.0%	0.8%	6.8%	1.6%	5.2%	17.2
	40%	20%	40%	6.0%	0.4%	6.4%	1.1%	5.3%	17.7
平均値				6.0%	5.1%	11.1%	2.7%	8.3%	27.6

その結果もとに、屋上と地上の緑化率の合計値である合計緑化率が最大の場合と最小の場合の差を計算し、表 4-23 に記した。また、建築物規模¹⁷と合計緑化率の関係について、建築物規模が大きくなる場合に合計緑化率が小さくなるものを反比例型、逆を比例型、合計緑化率が建築物規模に関係なく一律であるものをフラット型、関係が一定ではないものをその他と分類し（図 4-3 参照）、分類結果を表 4-23 の緑化率と建築規模との関係欄に記した。なお、同欄の括弧は概ねその型に分類できることを示している。

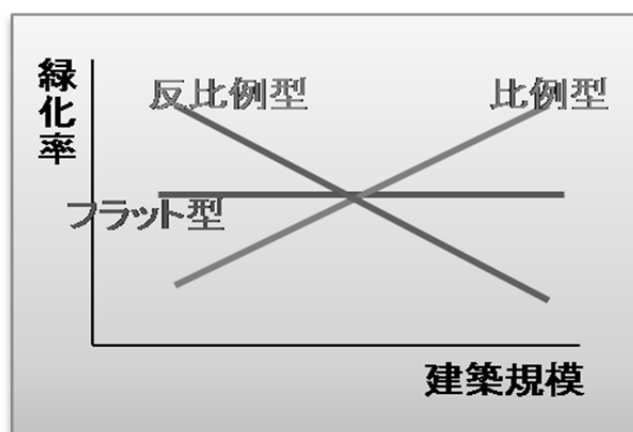


図 4-3 緑化率と建築物規模の関係による分類

次に、敷地面積、法定建ぺい率及び実建築面積が同じ場合の「住」と「商」の緑化率の最低限度の差を比較し、表 4-23 の住と商の緑化率の差欄に記した。その次に、実建築面積の敷地面積に対する割合と法定建ぺい率について、①前者が後者より小さい場合の緑化率の最低限度と②両者が同一の場合の緑化率の最低限度と比較し、表 4-23 の建築面積と建ぺい率による緑化率の変化欄に記した。（同欄では、①の値が②の値より大きい場合を「大」、逆の場合を「小」と表示した）。これらをまとめたものが表 4-23 である。なお、同表中の基準樹木数及び樹木本数の平均値については、9）を参照。

表 4-23 緑化率及び樹木数の試算・分析結果の比較

	屋上区 別型・非 区別型 の別	地上緑 化率の 平均値	屋上緑 化率の 平均値	合計緑 化率の 平均値	最大と 最小の 緑化率 の差(ポ イント)	樹木本 数の平 均値 (本)	基準樹 木数 (本)	緑化率と建 築規模との 関係	住と商の緑化 率の差	建築面積 と建ぺい 率による 緑化率の 変化
福岡市(地区計画等による緑化率規制(条例を定めない場合):香椎照葉三丁目東地区)	非区別	25.0%	5.0%	30.0%	0	0	0	フラット型	住・商差なし	差なし
江東区(条例)	区別	11.4%	15.2%	26.6%	10	57.1	1.7	反比例型	住の緑化率大	差なし
名古屋市(地区計画条例:徳重駅周辺地区(東地区))	非区別	21.7%	3.3%	25.0%	0	0	0	フラット型	住・商差なし	差なし
渋谷区(条例)	区別	8.0%	12.0%	20.0%	0	19.9	0.8	フラット型	住・商差なし	差なし
札幌市(条例)	非区別	14.2%	4.2%	18.3%	40	53.1	1.1	フラット型	住の緑化率大	差なし
板橋区(条例)	区別	14.6%	2.0%	16.6%	15	(140.2)	3.2	(反比例型)	建ぺい率により	小
緑化地域のみを適用	非区別	15.8%	0.0%	15.8%	25	0	0	反比例型	住・商差なし	差なし
さいたま市(条例)	非区別	15.6%	0.2%	15.8%	25	13.3	0.6	反比例型	住・商差なし	差なし
埼玉県(条例)	非区別	15.0%	0.0%	15.0%	30	12.6	0.3	反比例型	住・商差なし	差なし
川崎市(条例)	非区別	14.6%	0.4%	15.0%	10	24.1	1.1	フラット型	住の緑化率大	差なし
江戸川区(条例)	区別	12.5%	1.6%	14.1%	26	(117.8)	3.2	反比例型	住の緑化率大	大
名古屋市(緑化地域+緑の街づくり条例)	非区別	12.5%	0.8%	13.3%	10	0	0	フラット型	住・商差なし	差なし
兵庫県(条例)	区別	11.0%	1.6%	12.6%	19	0	0	反比例型	商の緑化率大	小
堺市(条例)	非区別	11.7%	0.8%	12.5%	5	37.5	1	フラット型	住の緑化率大	差なし
港区(条例)	区別	8.3%	2.7%	11.1%	20	(27.6)	(1.11)	比例型	商の緑化率大	小
大阪府(条例)	区別	9.3%	1.6%	10.9%	15	3.9	0.3	反比例型	住・商差なし	大
東京都(条例)	区別	7.4%	1.6%	9.0%	11	18.4	0.8	反比例型	住・商差なし	大
杉並区(条例)	非区別	9.0%	0.0%	9.0%	21	42.4	1.6	反比例型	住の緑化率大	差なし
品川区(条例)	区別	6.4%	2.0%	8.4%	8	25.3	1.3	その他	住の緑化率大	小
広島市(条例)	非区別	7.7%	0.6%	8.3%	10	0	0	(反比例型)	住・商差なし	差なし
新宿区(条例)	区別	6.2%	1.8%	8.0%	9	26.4	1.4	反比例型	住・商差なし	小
横浜市(緑化地域+緑の環境をつくり育てる条例)	非区別	7.1%	0.4%	7.5%	5	15.6	0.9	フラット型	住の緑化率大	差なし
京都府(条例)	区別	5.6%	1.6%	7.2%	8	0	0	反比例型	住・商差なし	大
葛飾区(条例)	区別	4.3%	1.6%	6.0%	17	14.4	1.1	(反比例型)	住・商差なし	小

3) 合計緑化率

表 4-23 からわかるように、合計緑化率の最低限度(以下単に「合計緑化率」という。)は制度によって大きな差がある。合計緑化率の平均値が大きいのは、用途その他の建築物の属性に一切関係なく一律の基準を適用するフラット型の制度であって、かつ名目上大きな数値の緑化率の最低限度の基準を定めるものである。表 4-23 では具体的には、福岡市の地区計画等における緑化率規制(条例を定めない場合)及び名古屋市の地区計画等緑化率条例である。この点は、景観緑三法により導入された三制度でも法定建ぺい率が大きい場合に緑化率が小さく(又は実質ゼロに)なる緑化地域制度とは大きく異なる点である。ただし、地区計画等緑化率条例制度は園路等の付帯施設を本来的な緑化施設の面積の 1/4 まで緑化施設の面積に含めることができるし、地区計画等における緑化率規制(条例を定めない場合)についてはこのような運用の細部が明らかではないため、実際の緑化面積はより小さい可能性がある。また、このほか合計緑化率が大きい制度として、屋上の緑化率が大きい制度が挙げられる。具体的に表 4-23 では、江東区及び渋谷区の条例に基づく制度である。ただし、江東区では屋上に給排水設備や駐車場等を設置した場合運用上その面

積を屋上面積から控除するとされており¹⁸、実際の緑化面積はより小さい可能性がある。

一方、葛飾区は合計緑化率の平均値が特に小さいが、これは、基準とされている緑化率の分母となる敷地面積から除く控除面積¹⁹が大きいためである。典型的には、法定建ぺい率 80%でも地上の緑化率が 0%になる。

また合計緑化率は、都府県の制度は一般的に小さめの、市区の制度は大きめのものが多い傾向がある。

4) 合計緑化率と建築物規模との関係

合計緑化率と建築物規模との関係については、フラット型と反比例型が多く、フラット型は屋上非区別型に多い傾向がある。ただし、渋谷区のように屋上区別型でもフラット型になるものもある。一方、比例型は少なく、表 4-23 の例では港区がある。

合計緑化率と建築物規模との関係及び屋上区別・非区別型の分類、並びにそこから推察される緑化率の算定方法の論理的根拠の考え方を元に、建築物緑化制度（狭義）の緑化率の算定方法を分類する（表 4-24 参照）。

表 4-24 建築物緑化制度（狭義）の緑化率の算定方法の分類

				屋上非区別		屋上区別	
フラット型				イ)	川崎市、地区計画等緑化率条例、地区計画等による緑化率規制(条例を定めない場合)、堺市、横浜市、札幌市	ハ)	渋谷区
反比例型	緑化可能な空間	敷地内空地(+屋上)	法定空地型	ロ) ぁ)	緑化地域のみ、杉並区、埼玉県	二) ぁ)	兵庫県、江東区、新宿区(変則)、葛飾区(変則)、板橋区(変則)
			非建ぺい地型	ロ) い)	(事例なし)	二) い)	東京都、大阪府、京都府、江戸川区
		敷地全体	修正型	ロ)'	さいたま市、広島市、名古屋市	二)'	(事例なし)
	比例型			ホ)	港区		

まず、イ) 屋上非区別型-フラット型は、応能負担を基本的考え方とし、緑化能力（緑化可能な空間）として主に敷地全体に着目していると考えられる。イ) のタイプは、条例の場合、第 2 節 3. (1) 3) の開発行為対象型の制度が多い。ロ) 屋上非区別型-反比例型は、同じく応能負担を基本的考え方とするが緑化能力として主に敷地内の空地に着目している制度が多い。ただし、例外的に広島市の条例に基づく制度のように、敷地全体を緑化可能な空間と捉えながら反比例型となる制度もある。そして、屋上区別型は、応能負担を基本的考え方としつつ敷地内の空地と屋上の両方を緑化可能な空間と捉えており、屋上と地上の緑化率の算定について同じ考え方をとる²⁰とハ) 屋上区別型-フラット型に、屋上面積からの一定部分の控除等屋上と地上の緑化率の算定方法を変えると二) 屋上区別型-反比例型等になる。一方、ホ) 比例型の採用例は少ない。比例型で特徴的な制度として、港区の制度が挙げられる。これは、延べ面積に比例する緑化面積が比較的大きいことから環境・景観等への負荷の大きさに着目し建築物規模に応じた原因者負担を基本的考え方とするものと考えられる。なお、表 4-23 には挙げていないが台東区の条例に基づく制度も比例型である。しかし、同制度の緑化率の最低限度の基準は敷地面積に比例する基準と建築面積（≡屋上面積）に比例する基準から成り立っているため、原因者負担と応能負担の

どちらの考え方を基本とするのか定かではない。

ロ) 及びニ) の敷地内の空地を緑化可能な空間と捉える制度には、さらに当該「空地」を、あ) 法定空地²¹と捉える制度（すなわち、表 4-19 の法定建ぺい率を主要な基準とする制度²²）と、い) 主に敷地内の実際の非建ぺい地と捉える制度（すなわち、表 4-19 の実建築面積を主要な基準とする制度²³）がある（図 4-4 参照）。ただし、実際には、実建築面積を主要な基準とする制度でも、一定の建築物への高負担等への配慮等の観点から、1 制度を除いて法定建ぺい率も併せて補足的な基準としている。

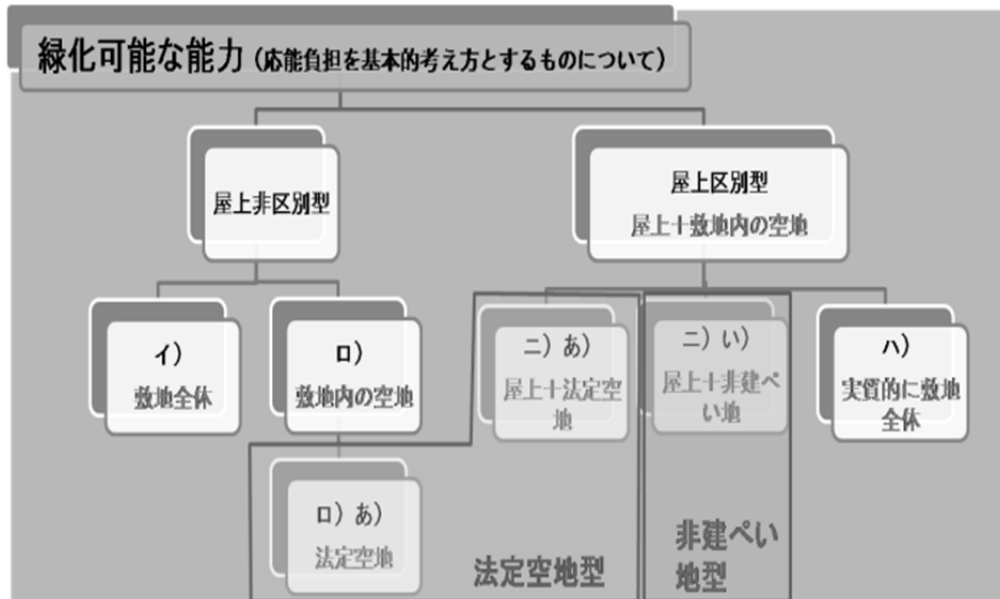


図 4-4 緑化可能な能力（空間）

そして、後述のとおりロ) あ) の制度等に見られる欠点を修正するため、反比例型で緑化可能な能力は考慮するものの緑化可能な空間としての「空地」を直接どことは想定せず敷地全体の一定割合の緑化を求めたり、これと法定空地型の基準を組み合わせたりする等の修正型ロ) 〃も見られる。

この分類により、ロ) い) 又はニ) い) のタイプは、実建築面積の敷地面積に対する割合が法定建ぺい率より小さい場合の緑化率の最低限度が、実建築面積の敷地面積に対する割合が法定建ぺい率と等しい場合の緑化率の最低限度より大きくなる（表 4-23 の建築面積と法定建ぺい率による緑化率の変化の関係欄が「大」となる。）ことがわかる。

5) 地上の緑化率の最低限度

表 4-24 のロ) あ) のタイプの制度では、商業地域内かつ防火地域内にある耐火建築物や建ぺい率 80% の用途地域内においていわゆる角地緩和が適用される場合等法定建ぺい率が 100% になる場合には、実際に敷地内に空地があっても基本的に地上の緑化率の最低限度がゼロになるという問題がある。一方、実建築面積の敷地面積に対する割合が 100% であり、実際に敷地内に空地がない場合でも、地上の緑化を求める制度もある（表 4-23 では川崎市・品川区・板橋区・港区・さいたま市の各条例に基づく制度。）。このような場合でも地上で特に樹木による高率²⁴の緑化を義務付けると、都市計画に定められた建ぺい率制限の実質的な強化となり、機会費用を考慮すると他のケースに比べ著しく厳しい負担である可能性がある。また、札幌市の条例に基づく制度は、実建築面積の敷地面積に対す

る割合が 100%の場合に非樹木の屋上緑化により基準を満たそうとすると、敷地面積の 50%の緑化を屋上に義務付ける（表 4-25 参照）。他の制度と比較すると非常に大きな数値である。

6) 屋上の緑化率の最低限度

屋上区別型の屋上の緑化率の最低限度は、表 4-20 のとおり、①法定建ぺい率型（江東区の条例に基づく制度）、②実面積型（全部型）（渋谷区の条例に基づく制度等）、及び③実面積型（利用可能部分限定型）（東京都・大阪府・品川区の各条例に基づく制度等）の 3 類型があり、この順に緑化率の最低限度が大きい²⁵。屋上のうち人の出入り等の可能な部分の面積が実建築面積の約 13.5%しかないため、①や②と比較して③の屋上緑化率の最低限度は試算上著しく小さくなっている。

7) 建築物間の緑化率の最低限度の差

想定した建築物の属性パターン中の合計緑化率が最大の場合と最小の場合の差が大きいのは、反比例型の制度であって、①法定建ぺい率又は実建築面積の敷地面積に対する割合が 100%の場合に、屋上非区別型の合計緑化率又は屋上区別型の地上部の計算上の緑化率の最低限度²⁶が 0%又は非常に小さい、②屋上の平均緑化率の最低限度が 0%又非常に小さい、③名目上の緑化率の最低限度の基準の数値²⁷が大きいという 3 つの特徴を持つものである²⁸。

一方、例は少ないが逆に延べ面積が大きいほど緑化率が大きい制度で、最大と最小の緑化率の差が大きいものもある²⁹。一方、フラット型の制度はその差は小さい傾向にある。

「住」と「商」の緑化率については、差を設けない制度と「住」の緑化率を「商」より大きく設定する制度が多く、両者は混在している。法定建ぺい率や実建築面積で緑化率の差を設けないフラット型は一見公平性重視と思われるが、札幌市・川崎市の各条例に基づく制度等フラット型でも「住」と「商」の緑化率に差を設ける制度は少なくない。また、差を設ける場合でも、一律 10%差を設ける例（札幌市・川崎市の条例に基づく制度）、建ぺい率等により異なるが比較的両者の差の小さな例（江戸川区の条例に基づく制度）等様々である。一方、「商」の緑化率を大きくする制度もあるが表 4-23 では兵庫県・港区の各条例に基づく制度のみとなっている。港区の場合、原因者負担の考え方から「商」の緑化率を大きくしていると考えられる。

8) 緑化率の最低限度の試算結果の考察

現在導入されている建築物緑化制度は、表 4-24 のイ)～ホ) のタイプが混在する状態であり、特にイ)、ロ) 及びニ) のタイプが多い。更に、ロ) 及びニ) のタイプについては、基本的には地上の緑化能力の考え方であ) とい) にタイプが分かれる一方、あ) 又はい) への分類が困難な修正タイプもある。

これらのタイプについて評価考察すると、まず、ロ) あ) のタイプでは、5) で前述のように敷地内に空地があったとしても緑化率の最低限度がゼロになるという問題が生ずるし、7) に指摘した緑化率の最低限度の差が大きくなり、不公平感が生ずる。この点、ニ) あ) では屋上の緑化義務のためこれら問題は若干緩和されるが、地上部でなおこれらの問題は残る（単純に地上部について法定非建ぺい地の一部の緑化を義務付ける場合）。いくつかの条例に基づく制度³⁰では、法定建ぺい率が実質 100%になる場合とそれ以外の場合の緑化率の算定基準を変える、角地等の建ぺい率緩和を考慮しない等の工夫をしているが、

論理的根拠は不明である。

また、ニ) い) のタイプでは、これらの問題はあ) のタイプよりさらに緩和されるものの、やはり実建築面積の敷地面積に対する割合が 100%の際の緑化率が小さいため緑化率の最低限度の差の問題は残る。加えて、基本的に建築面積を大きくすると緑化義務面積が小さくなるため、緑化義務回避のため建築面積を大きくするインセンティブが働く可能性がある。

これらの問題のさらなる解決を目指しているのが、ロ) ㄱ のタイプである。これらのタイプには様々なものがあるので一口ではくれないが要すれば緑化率の最低限度ゼロの建築物を無くすとともに緑化率の最低限度の差を小さくするため、反比例型とフラット型の中間的な考え方のもといくつかの基準を組み合わせるものである。課題は小さくなるものの、基準もその論理的根拠も複雑となる。

また、イ) のタイプは 3) で前述のように名目上大きな緑化率の最低限度を定めれば結果として大きな緑化施設面積を確保することができ、また公平性に優れるという利点がある。しかし、川崎市のように必ず地上での緑化を義務付けると 5) で前述のように建築基準法の建ぺい率制限の実質的な強化となるため、屋上でも可とすべきであろう。ただし、屋上でも可としても、地上と比較して費用がかかる点を考慮すると建築面積が大きい場合負担が大きくなるという問題が生ずるが、近年屋上緑化が増加してきていることに鑑みれば³¹、比較的課題は小さいと考えられる。

なお、緑化地域制度は本来ロ) あ) のタイプであるが、条例に基づく建築物緑化制度を重複適用することにより、横浜市ではイ) のタイプと、名古屋市ではイ) のタイプに近付けロ) ㄱ のタイプとしている。

また、ハ) のタイプもイ) のタイプと同様に評価できる。ただし、ハ) のタイプの問題は、他の屋上区別型のように人の出入り等の可能な部分を控除することなく、屋上の面積の一定割合の緑化を義務付けることである³²。屋上のうち人の出入り及び利用可能な部分に限定した面積を基準とするのは、空調設備や給排水設備等の屋上への設置は不可欠であること、傾斜屋根等の場合緑化施設の設置や管理が極めて困難であること等の現実的な理由によると考えられる。しかし、このような限定や控除は、屋上緑化逃れのために屋上を傾斜屋根にしたり、屋上に立ち入れない構造にしたりすること等を誘発しかねない。この点、渋谷区ではこのような限定や控除を行わずに実建築面積の 20%以上の屋上緑化が実際に行われており³³、限定等がなくとも現実に関制が機能することを示している。

ホ) のタイプについては、特に原因者負担という他の制度とは大きく異なる考え方をするのであれば、緑化率の算定方法という技術的な点でイ) ～ニ) までの制度と比較して論ずるべきものではないと考える。まだ導入例も少ないことから、導入・改正を検討する自治体では、緑化率規制の導入目的の根本的な視点から、負担のあり方としてどちらの考え方に立脚した制度とするか、広く議論が行われるべきであろう。

9) 樹木数の最低限度の試算

2) と同じ 24 制度を対象に、2) と同じ建築物について高木換算 ((3) 参照) した樹木本数の最低限度を試算した(試算は表 4-21、表 4-22 及び表 4-25 参照)³⁴。一方、樹木緑化を明らかに求めている制度は樹木本数 0 とした。試算には高木換算基準樹木数 ((3) 参照) を用いた。

表 4-23 からわかるように、樹木本数の最低限度の平均値には非常に大きな差があり、合計緑化率の最低限度の平均値との相関は極めて小さい（相関係数約マイナス 0.05）。樹木緑化義務のないものを除き、地上緑化率の最低限度の平均値との相関を分析すると相関係数は増えるが、それでも大きな数値ではない（相関係数約 0.39）。樹木本数の最低限度の平均値を規定する大きな要因は、高木換算基準樹木数である（相関係数約 0.95）。例えば、江戸川区及び板橋区は樹木本数の最低限度の平均値が極めて大きい、これは高木換算基準樹木数が非常に多いことが原因である。ただし、両区ともこの本数は区の基準上の「緑地」にする場合の数であるが、基準上歩道状空地等でもよいこととされているため、実際はもっと少ないと考えられる。（このため、表 4-23 では樹木本数の平均値を（）に入れている。）

樹木緑化義務のない制度を除けば、樹木本数の最低限度と建築物規模の関係は、合計緑化率と建築物規模との関係と同様にフラット型、反比例型及び比例型にタイプ分けできる（2）参照）。また、想定した建築物の属性パターン中の樹木本数の最低限度が最大の場合と最小の場合の差の関係は、樹木緑化義務のない制度を除き 7）の合計緑化率の差と傾向は類似するが、それ以上に高木換算基準樹木数が大きな影響を与える。

（5）接道部緑化（配置基準）

接道部への配置基準を義務として定める制度は、全 36 制度（制定制度数ベース）中埼玉県・東京都・江東区の各条例に基づく制度等 15 制度あり、埼玉県を除くと全て東京都内の自治体である。

また、配置基準を義務としては定めないが、法令上配慮事項や努力義務として接道部への配置を求める制度が 5 制度ある。このうち、仙台市・文京区・荒川区の各条例に基づく制度では緑化施設を接道部へ配置した場合緑化施設の算定上の面積が増える等のボーナスがあるが、横浜市・渋谷区の各条例に基づく制度にはこのようなボーナスはない。

一方、接道部の緑化に関し法令上なんら義務や配慮等を定めない制度は、緑化地域制度、大阪府・さいたま市の各条例に基づく制度等 16 制度となっており、台東区・墨田区のように東京都内の自治体も含まれる。ただし、これら義務・配慮を定めない制度でも、札幌市・川崎市・板橋区の各条例に基づく制度等接道部配置のボーナスを定めるものもある。

4. 終わりに

以上の分析により、建築物緑化制度（狭義）の緑化義務の内容のうち、対象とする建築物の規模については敷地等面積を基準とし 200 m²～1,000 m²を最低面積とするものが多いこと、及び事実上の準義務化も併せると樹木緑化を求める制度が多いことがわかった。また、対象とする建築行為については、小規模な増築等の際にも緑化義務を課す制度が多いが、これには不合理と考えられる場合があることがわかった。

しかしながら、これらは建築物緑化制度（狭義）の義務内容の一部であり、その重要部分である緑化率の最低限度の算定方法については、地上等については法定建ぺい率及び敷地面積を基準とする制度が多いものの、屋上と地上を区別して算定するかどうか、建築物規模と緑化率の最低限度の関係、緑化能力としての敷地内の空地の捉え方等は様々であり、結果として確保される緑化施設の面積は平均でも建築物の想定パターン毎でも自治体間で

差が非常に大きいことがわかった。

また、樹木緑化が求められる場合の樹木数の基準もばらつきが大きく、緑化率の最低限度の算定方法と相まって結果として確保される樹木本数の最低限度にも自治体毎に大きな差があることがわかった。加えて、壁面緑化・ヒートパネル・付帯施設の緑化面積の算定方法、「住」と「商」の緑化率に差を設けるか、接道部緑化の義務付けの有無等も様々であることがわかった。

すなわち、第3節4. で見たように、近年導入されている建築物緑化制度は、対象とする目的物及び担保力の観点からは景観緑三法により導入された三制度と建築行為対象型・非権力的手法型の条例に基づく建築物緑化制度が主流になりつつあるのであるが、これらの主流である建築物緑化制度（狭義）だけ見ても、その義務の内容は、一部を除き重要な部分から細部にわたり自治体ごとに差異が大きいことが示された。

建築物緑化制度はまちづくり制度の一環であり、各自治体がそれぞれの地域に応じた規制を行うことは望ましいことではあるが、一方で建築事業者は自治体の区域を跨って活動することが多いため、むやみな差異は混乱を助長する。このため、これらの差異が意味のあるものなのか、例えば目的（例えばCO2吸収、ヒートアイランド現象緩和、景観の維持向上、防災、オープンスペースとしての利用等の何を重視するのか）、地域の現状（市街化の程度、緑の現状等）、住民の理解、行政の能力等がこれらのばらつきにどのように関係しているのか、さらなる研究が求められる。また、対象とする目的物及び担保力の観点からは近年導入される建築物緑化制度が収斂されつつあるように、制度は時の経過とともに収斂していく場合があることがら、今後の動向も含め、制度導入・改定の時期の視点を加えた研究も有用であろう。

そして、各自治体は、現在の導入されている建築物緑化制度の義務内容の自治体間の差異を認識したうえで、目的、地域の現状、住民の理解、行政の能力等の観点から、適切な制度の導入・改善を検討することが求められる。

なお、分析を通じて、特に市区において法制度上問題と見られる制度が散見された。条例では緑化の努力義務のみを定めるが規則で緑化計画書の提出義務を定めるもの（注1参照）、条例に基づく地上の緑化義務と要綱に基づく屋上等の緑化指導を実質的に一つの手続で行うもの（荒川区の条例に基づく制度）、都条例と区条例が重複適用され二重規制となっているもの（文京区・板橋区・北区・台東区・中野区・練馬区・墨田区の各条例に基づく制度及び千代田区の地区計画等緑化率条例制度）、条例・規則上は樹木による緑化義務の規定はないが手引書等でこれを求め違反する場合の認定の可否が外形上明らかではないもの（品川区の条例に基づく制度）等である。改善の必要性を指摘しておく。

表 4-25-1 緑化率及び樹木本数の最低限度の試算（その1）^{3 5}

法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	名古屋市(緑化地域+緑 の街づくり条例)				横浜市(緑化地域+緑の環 境をつくり育てる条例)				埼玉県(条例)			
		地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数
100%	100%	0.0%	10.0%	10.0%	0	0.0%	5.0%	5.0%	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0
80%	80%	10.0%	0.0%	10.0%	0	5.0%	0.0%	5.0%	11.0	10.0%	0.0%	10.0%	8.4
60%	60%	15.0%	0.0%	15.0%	0	5.0%	0.0%	5.0%	11.0	20.0%	0.0%	20.0%	16.8
80%	80%	10.0%	0.0%	10.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	22.1	10.0%	0.0%	10.0%	8.4
60%	60%	15.0%	0.0%	15.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	22.1	20.0%	0.0%	20.0%	16.8
40%	40%	20.0%	0.0%	20.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	22.1	30.0%	0.0%	30.0%	25.2
100%	80%	10.0%	0.0%	10.0%	0	5.0%	0.0%	5.0%	11.0	0.0%	0.0%	0.0%	0
80%	60%	10.0%	0.0%	10.0%	0	5.0%	0.0%	5.0%	11.0	10.0%	0.0%	10.0%	8.4
60%	40%	15.0%	0.0%	15.0%	0	5.0%	0.0%	5.0%	11.0	20.0%	0.0%	20.0%	16.8
80%	60%	10.0%	0.0%	10.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	22.1	10.0%	0.0%	10.0%	8.4
60%	40%	15.0%	0.0%	15.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	22.1	20.0%	0.0%	20.0%	16.8
40%	20%	20.0%	0.0%	20.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	22.1	30.0%	0.0%	30.0%	25.2
法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	江戸川区(条例)				緑化地域のみを適用				新宿区(条例)			
		地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数
100%	100%	0.0%	2.7%	2.7%	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0	0.0%	4.7%	4.7%	8.3
80%	80%	5.0%	2.2%	7.2%	47.1	10.0%	0.0%	10.0%	0	4.0%	2.2%	6.2%	16.7
60%	60%	10.0%	1.6%	11.6%	94.2	25.0%	0.0%	25.0%	0	8.0%	1.6%	9.6%	33.4
80%	80%	7.0%	2.2%	9.2%	65.9	10.0%	0.0%	10.0%	0	4.0%	2.2%	6.2%	16.7
60%	60%	14.0%	1.6%	15.6%	131.9	25.0%	0.0%	25.0%	0	8.0%	1.6%	9.6%	33.4
40%	40%	21.0%	1.1%	22.1%	197.8	25.0%	0.0%	25.0%	0	12.0%	1.1%	13.1%	50.0
100%	80%	5.0%	2.2%	7.2%	47.1	0.0%	0.0%	0.0%	0	2.0%	2.2%	4.2%	8.3
80%	60%	10.0%	1.6%	11.6%	94.2	10.0%	0.0%	10.0%	0	4.0%	1.6%	5.6%	16.7
60%	40%	15.0%	1.1%	16.1%	141.3	25.0%	0.0%	25.0%	0	8.0%	1.1%	9.1%	33.4
80%	60%	14.0%	1.6%	15.6%	131.9	10.0%	0.0%	10.0%	0	4.0%	1.6%	5.6%	16.7
60%	40%	21.0%	1.1%	22.1%	197.8	25.0%	0.0%	25.0%	0	8.0%	1.1%	9.1%	33.4
40%	20%	28.0%	0.5%	28.5%	263.8	25.0%	0.0%	25.0%	0	12.0%	0.5%	12.5%	50.0
法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	大阪府(条例)				札幌市(条例)				川崎市(条例)			
		地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数
100%	100%	0.0%	2.7%	2.7%	0.0	0.0%	50.0%	50.0%	0	5.0%	5.0%	10.0%	16.1
80%	80%	5.0%	2.2%	7.2%	2.1	10.0%	0.0%	10.0%	37.5	10.0%	0.0%	10.0%	16.1
60%	60%	10.0%	1.6%	11.6%	4.2	10.0%	0.0%	10.0%	37.5	10.0%	0.0%	10.0%	16.1
80%	80%	5.0%	2.2%	7.2%	2.1	20.0%	0.0%	20.0%	75	20.0%	0.0%	20.0%	32.1
60%	60%	10.0%	1.6%	11.6%	4.2	20.0%	0.0%	20.0%	75	20.0%	0.0%	20.0%	32.1
40%	40%	15.0%	1.1%	16.1%	6.3	20.0%	0.0%	20.0%	75	20.0%	0.0%	20.0%	32.1
100%	80%	5.0%	2.2%	7.2%	2.1	10.0%	0.0%	10.0%	37.5	10.0%	0.0%	10.0%	16.1
80%	60%	9.0%	1.6%	10.6%	3.8	10.0%	0.0%	10.0%	37.5	10.0%	0.0%	10.0%	16.1
60%	40%	13.0%	1.1%	14.1%	5.5	10.0%	0.0%	10.0%	37.5	10.0%	0.0%	10.0%	16.1
80%	60%	9.0%	1.6%	10.6%	3.8	20.0%	0.0%	20.0%	75	20.0%	0.0%	20.0%	32.1
60%	40%	13.0%	1.1%	14.1%	5.5	20.0%	0.0%	20.0%	75	20.0%	0.0%	20.0%	32.1
40%	20%	17.0%	0.5%	17.5%	7.1	20.0%	0.0%	20.0%	75	20.0%	0.0%	20.0%	32.1
法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	京都府(条例)				品川区(条例)				板橋区(条例)			
		地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数
100%	100%	0.0%	2.7%	2.7%	0	2.5%	5.2%	7.7%	10.0	4.3%	7.0%	11.2%	40.7
80%	80%	3.0%	2.2%	5.2%	0	5.0%	2.2%	7.2%	20.0	8.5%	2.2%	10.7%	81.3
60%	60%	6.0%	1.6%	7.6%	0	5.0%	1.6%	6.6%	20.0	17.0%	1.6%	18.6%	162.7
80%	80%	3.0%	2.2%	5.2%	0	6.0%	2.2%	8.2%	23.9	16.0%	2.2%	18.2%	153.1
60%	60%	6.0%	1.6%	7.6%	0	12.0%	1.6%	13.6%	47.9	16.0%	1.6%	17.6%	153.1
40%	40%	9.0%	1.1%	10.1%	0	-	-	-	-	24.0%	1.1%	25.1%	229.7
100%	80%	3.0%	2.2%	5.2%	0	5.0%	2.2%	7.2%	20.0	8.5%	2.2%	10.7%	81.3
80%	60%	5.4%	1.6%	7.0%	0	5.0%	1.6%	6.6%	20.0	8.5%	1.6%	10.1%	81.3
60%	40%	7.8%	1.1%	8.9%	0	5.0%	1.1%	6.1%	20.0	17.0%	1.1%	18.1%	162.7
80%	60%	5.4%	1.6%	7.0%	0	6.0%	1.6%	7.6%	23.9	16.0%	1.6%	17.6%	153.1
60%	40%	7.8%	1.1%	8.9%	0	12.0%	1.1%	13.1%	47.9	16.0%	1.1%	17.1%	153.1
40%	20%	10.2%	0.5%	10.7%	0	-	-	-	-	24.0%	0.5%	24.5%	229.7

表 4-25-2 緑化率及び樹木本数の最低限度の試算 (その2)

法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	兵庫県(条例)				渋谷区(条例)				江東区(条例)			
		地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数
100%	100%	0.0%	2.7%	2.7%	0	0.0%	20.0%	20.0%	0.0	0.0%	20.0%	20.0%	0
80%	80%	10.0%	2.2%	12.2%	0	4.0%	16.0%	20.0%	10.0	11.0%	16.0%	27.0%	55.11
60%	60%	20.0%	1.6%	21.6%	0	8.0%	12.0%	20.0%	19.9	16.0%	12.0%	28.0%	80.16
80%	80%	6.0%	2.2%	8.2%	0	4.0%	16.0%	20.0%	10.0	12.0%	16.0%	28.0%	60.12
60%	60%	12.0%	1.6%	13.6%	0	8.0%	12.0%	20.0%	19.9	18.0%	12.0%	30.0%	90.18
40%	40%	18.0%	1.1%	19.1%	0	12.0%	8.0%	20.0%	29.9	—	—	—	—
100%	80%	0.0%	2.2%	2.2%	0	4.0%	16.0%	20.0%	10.0	0.0%	20.0%	20.0%	0
80%	60%	10.0%	1.6%	11.6%	0	8.0%	12.0%	20.0%	19.9	11.0%	16.0%	27.0%	55.11
60%	40%	20.0%	1.1%	21.1%	0	12.0%	8.0%	20.0%	29.9	16.0%	12.0%	28.0%	80.16
80%	60%	6.0%	1.6%	7.6%	0	8.0%	12.0%	20.0%	19.9	12.0%	16.0%	28.0%	60.12
60%	40%	12.0%	1.1%	13.1%	0	12.0%	8.0%	20.0%	29.9	18.0%	12.0%	30.0%	90.18
40%	20%	18.0%	0.5%	18.5%	0	16.0%	4.0%	20.0%	39.8	—	—	—	—
法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	名古屋市(地区計画条 例:徳重駅周辺地区(東 地区))				福岡市(地区計画等による緑 化率規制(条例を定めない場 合):香椎照葉三丁目東地区)				堺市(条例)			
		地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数
100%	100%	0.0%	25.0%	25.0%	0.0	0.0%	30.0%	30.0%	0	0.0%	10.0%	10.0%	30.0
80%	80%	20.0%	5.0%	25.0%	0.0	20.0%	10.0%	30.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	30.0
60%	60%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0	30.0%	0.0%	30.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	30.0
80%	80%	20.0%	5.0%	25.0%	0.0	20.0%	10.0%	30.0%	0	15.0%	0.0%	15.0%	45.0
60%	60%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0	30.0%	0.0%	30.0%	0	15.0%	0.0%	15.0%	45.0
40%	40%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0	30.0%	0.0%	30.0%	0	15.0%	0.0%	15.0%	45.0
100%	80%	20.0%	5.0%	25.0%	0.0	20.0%	10.0%	30.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	30.0
80%	60%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0	30.0%	0.0%	30.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	30.0
60%	40%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0	30.0%	0.0%	30.0%	0	10.0%	0.0%	10.0%	30.0
80%	60%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0	30.0%	0.0%	30.0%	0	15.0%	0.0%	15.0%	45.0
60%	40%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0	30.0%	0.0%	30.0%	0	15.0%	0.0%	15.0%	45.0
40%	20%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0	30.0%	0.0%	30.0%	0	15.0%	0.0%	15.0%	45.0
法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	葛飾区(条例)				杉並区(条例)				広島市(条例)			
		地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数	地上	屋上	合計	樹木数
100%	100%	0.0%	2.7%	2.7%	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0	0.0%	5.0%	5.0%	0.0
80%	80%	0.0%	2.2%	2.2%	0.0	4.0%	0.0%	4.0%	18.84	5.0%	0.0%	5.0%	0.0
60%	60%	4.0%	1.6%	5.6%	13.3	8.0%	0.0%	8.0%	37.68	10.0%	0.0%	10.0%	0.0
80%	80%	0.0%	2.2%	2.2%	0.0	7.0%	0.0%	7.0%	32.97	5.0%	0.0%	5.0%	0.0
60%	60%	4.0%	1.6%	5.6%	13.3	14.0%	0.0%	14.0%	65.94	10.0%	0.0%	10.0%	0.0
40%	40%	18.0%	1.1%	19.1%	59.9	21.0%	0.0%	21.0%	98.91	15.0%	0.0%	15.0%	0.0
100%	80%	0.0%	2.2%	2.2%	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0	2.5%	2.5%	5.0%	0.0
80%	60%	0.0%	1.6%	1.6%	0.0	4.0%	0.0%	4.0%	18.84	5.0%	0.0%	5.0%	0.0
60%	40%	4.0%	1.1%	5.1%	13.3	8.0%	0.0%	8.0%	37.68	10.0%	0.0%	10.0%	0.0
80%	60%	0.0%	1.6%	1.6%	0.0	7.0%	0.0%	7.0%	32.97	5.0%	0.0%	5.0%	0.0
60%	40%	4.0%	1.1%	5.1%	13.3	14.0%	0.0%	14.0%	65.94	10.0%	0.0%	10.0%	0.0
40%	20%	18.0%	0.5%	18.5%	59.9	21.0%	0.0%	21.0%	98.91	15.0%	0.0%	15.0%	0.0
法定建 ぺい率	実建築面 積の割合	さいたま市(条例)											
		地上	屋上	合計	樹木数								
100%	100%	2.5%	2.5%	5.0%	4.2								
80%	80%	10.0%	0.0%	10.0%	8.4								
60%	60%	20.0%	0.0%	20.0%	16.8								
80%	80%	10.0%	0.0%	10.0%	8.4								
60%	60%	20.0%	0.0%	20.0%	16.8								
40%	40%	30.0%	0.0%	30.0%	25.2								
100%	80%	5.0%	0.0%	5.0%	4.2								
80%	60%	10.0%	0.0%	10.0%	8.4								
60%	40%	20.0%	0.0%	20.0%	16.8								
80%	60%	10.0%	0.0%	10.0%	8.4								
60%	40%	20.0%	0.0%	20.0%	16.8								
40%	20%	30.0%	0.0%	30.0%	25.2								

¹ 本来、届出、認定、確認等の手続義務は法律又は条例に基づき行われるべきであるが（地方自治法第14条第2項）、規則等でこれらを義務付けている制度（第4章第2節3.（1）1）の既存※型）も分析の対象に加えた（文京区、港区及び足立区の各規則に基づく制度）。

² 工場立地法、新潟市の「新潟市樹木の保存及び緑化の推進に関する条例」に基づく制度等。第4章第2節3.（1）2）の工場・事業所設置行為対象型である。

³ 横浜市の「横浜市開発事業の調整等に関する条例」に基づく制度、相模原市の「相模原市開発事業基準条例」に基づく制度等。第4章第2節3.（1）3）の開発行為対象型（同列型）である。

⁴ 例えば、札幌市・東京都の各条例に基づく制度。

⁵ 地区計画等緑化率条例制度及び地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）を除く（導入制度数ベース）。

⁶ 兵庫県、墨田区及び豊島区の3制度は基準に敷地等面積を採用していないため33制度と比較。なお、名古屋市（緑化地域制度）と川崎市の2制度は地域又は用途で対象とする敷地面積が異なっていることから表4-16では複数回記載した。このため、合計値は33より多くなっている。

⁷ 建築基準法第2条第13号の「建築」。

⁸ 前述の義務あり（数値基準あり）13制度、準義務（数値基準あり）11制度、樹木緑化を有利に扱うもの1制度、配慮事項で数値基準のあるもの1制度の合計26制度から、基準の一部が本数ではなく植栽間隔である1制度を除く。

⁹ 都市緑地法施行規則第9条第2号イ(3)(i)参照。

¹⁰ 敷地形状等により、緑化率によって決まる緑化面積を第4章第5節3.（5）の接道部の長さや植樹帯の幅等の基準から決まる緑化面積が上回る場合も考えられるが、ここでは考慮していない。

¹¹ このほか、福岡市の地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）は、一律の基準を採用する地区も一部にあるが、ここに記した8制度には含めていない。

¹² 徳重駅周辺地区（東地区）の例。

¹³ このほか、屋上区別型で屋上及び法定空地の一部の緑化を求める制度として、他に品川区、目黒区、中野区の制度があるが、兵庫県、江東区等の制度で代表した。屋上区別型で屋上及び主として非建ぺい地の一部に緑化を求める制度として、他に豊島区、練馬区及び足立区の制度があるが、東京都、大阪府等の制度で代表した。屋上非区別型で法定建ぺい率や建築面積に関わらず一律の数値により緑化を義務付ける制度として、他に（東京都）北区の制度があるが、川崎市、堺市等の制度で代表した。また、地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）も地区計画等緑化率条例と同様に基本的に屋上非区別型・フラット型となるため、緑化率の大きなものとして、福岡市香椎照葉三丁目東地区の制度で代表した。また、樹木緑化が義務となっているが数値基準がないもの（墨田区の条例に基づく制度）、本数ではない基準を用いているもの（文京区の条例に基づく制度）、樹木緑化やその数値基準の義務化の度合いが定かではないもの（台東区の条例に基づく制度）抽出対象としなかった。

¹⁴ 敷地面積については、一定面積以下を対象としない制度も多いことから（表4-16参照）、全ての制度が対象とする規模として一律に3000㎡とした。なお、延べ面積は敷地面積より大きいものとした。

¹⁵ いわゆる角地緩和や防火地域内における耐火建築物等に対する建ぺい率緩和がある場合は緩和後の値（ただし一部緩和を認めない制度もあるため、その場合は緩和前の値）。

¹⁶ 東京都、京都府、大阪府の各条例に基づく制度等。

¹⁷ 法定建ぺい率、実建築面積又は延べ面積をいう。以下同じ。なお、敷地面積は一定という仮定の下であることを注意。

¹⁸ 江東区担当者からの電話ヒアリング(2006.5.5)及び「江東区緑化計画の手引き（第4章

第4節注3参照。)」による。

¹⁹ 地上の必要施設のための面積と考えられる。

²⁰ 具体的には、分母となる地上の空地面積と屋上面積の合計が常に一定（すなわち地上どころかに特有の控除等を行わない）であり、かつ地上と屋上の緑化率の最低限度の基準が同じであること。

²¹ 1－法定建ぺい率に敷地面積を乗じた面積。

²² 埼玉県・江東区の各条例に基づく制度、緑化地域制度のみを適用した場合等。

²³ 東京都・大阪府・江戸川区の各条例に基づく制度等。

²⁴ 港区の場合、表 4-22 の例で 13.0%

²⁵ ただし、法定建ぺい率型の江東区における屋上面積からの控除について第4章第5節3.（4）3）参照。

²⁶ 屋上への振替を認めている場合振替前の緑化率。以下同じ。

²⁷ 「緑化可能な空間」に対して「かける値」である率。

²⁸ 表 4-23 では、埼玉県・江戸川区・さいたま市・杉並区・葛飾区・兵庫県の各条例に基づく制度及び緑化地域制度のみを適用した場合等。なお、差が最も大きいのは札幌市であるが、これは第4章第5節3.（4）5）で説明した特殊ケースである。

²⁹ 表 4-23 では港区の条例に基づく制度。

³⁰ ニ）あ）タイプの例として新宿区、板橋区及び中野区、ロ）あ）タイプの例として荒川区の各条例に基づく制度。

³¹ 屋上緑化の施工面積（単年度）は、この10年間で2倍以上増加している（「新たな屋上・壁面緑化空間が創出されていますー平成21年 全国屋上・壁面緑化施工実績調査結果ー」国土交通省ホームページ（http://www.mlit.go.jp/report/press/city10_hh_000054.html）2011.11.15 参照）。

³² イ）のタイプの制度でも、特に義務付ける緑化率を大きくすれば、実建築面積の敷地面積に対する割合が大きい場合、屋上の人の出入り等の困難な場所の緑化を行わざるを得ず、同様の問題となる。

³³ 「渋谷の環境 建物のみどり 緑化計画提出件数と計画面積」渋谷区ホームページ（http://www.city.shibuya.tokyo.jp/env/en_eventact/midori_ryokka.html）2011.10.11 参照。

³⁴ 樹木緑化について、数値基準がない又は本数で基準が定められていない制度、配慮事項等となっている制度、樹木による緑化を有利に扱う制度等樹木緑化の義務内容を一義的に高木換算することが難しい制度については、試算の対象としていない。ただし港区については、一部の基準が本数ではないものの、緑化率の算定方法が特徴的なため、本数基準部分のみカウントして試算している。このため、表 4-23 では基準樹木数及び樹木本数の平均値について（ ）に入れている。樹木数の基準の自治体間の差異を区別しない点及び高木換算の方法については第4章第5節3.（3）のとおり。また、江戸川区及び板橋区の条例に基づく制度の基準樹木数は緑化施設を「緑地」にする場合の数であるが、歩道状空地等としてもよい場合もあるため、実際の本数はもっと少ないと考えられる。

³⁵ 東京都（条例）の試算は表 4-21、港区（条例）の試算は表 4-22。

第5章 建築物緑化制度の費用便益分析手法構築の試み

1. 始めに

都市の緑は、良好な都市環境の確保、良好な景観の形成、余暇空間の確保、都市の安全性の確保等様々な役割を有している。このため、現在、都市の緑を守り増やすための様々な施策が行われている。具体的には、公共による直接供給である都市公園の整備等（図 5-1 の「公有地」部分）、緑地管理助成金・育成奨励金等の補助金施策や緑化施設整備計画認定制度等の税制措置（図 5-1 の「支援的手法」部分）、特別緑地保全地区制度・生産緑地地区制度等による規制（図 5-1 の「規制的手法」部分）である。

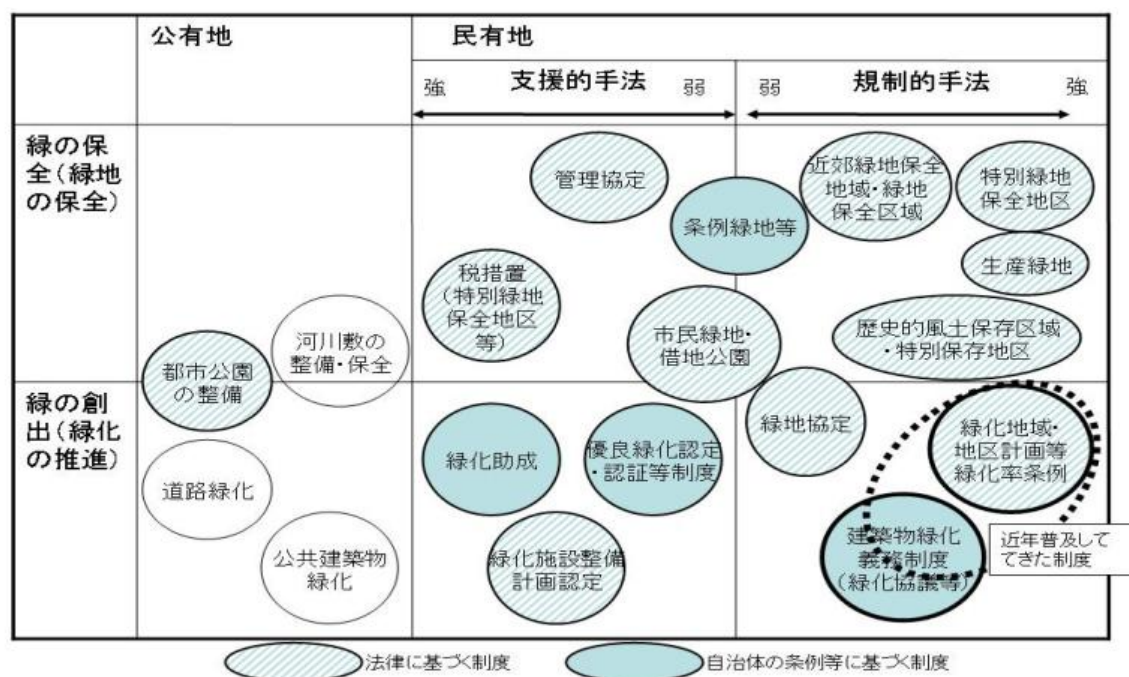


図 5-1 都市の緑に関する制度の分類

このような中、近年、規制により緑化を推進する施策が広く普及してきている。具体的には、2004 年、景観緑三法の一つとしての都市緑地保全法の一部を改正する法律により、景観緑三法により導入された三制度¹が創設され、近年、自治体でこれら 3 制度の導入が進んでいるとともに、条例に基づく建築物緑化制度²の創設数も増加している（第 4 章第 2 節 4. (2) 参照）。

一方、規制が国民生活や社会経済へ与える影響の大きさに鑑み、政策決定過程の透明化等の観点から、近年、規制影響分析 (RIA) の実施が求められている。具体的には、2007 年 10 月以降、行政機関が行う政策の評価に関する法律第 9 条及び同法施行令第 3 条第 6 号の規定により、「法律又は法律の委任に基づく政令の制定又は改廃により、規制（国民の権利を制限し、又はこれに義務を課する作用をいう。）を新設し、若しくは廃止し、又は規制の内容の変更をすることを目的とする政策」については、国の行政機関は、原則として事前評価を行わなければならないこととされている。そして、これらの規定に基づき、国の行政機関では、規制影響分析（規制の事前評価）が実際に行われている。

そして、行政機関が行う政策の評価に関する法律第 3 条第 2 項第 1 号によれば、「政策

の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること」とされており、2007年に政策評価各府省連絡会議了承によって定められた、規制の事前評価の実施に関するガイドライン³によれば、規制影響評価における費用便益分析について、「客観的な評価を行うためには、費用及び便益は、可能な限り定量化又は金銭価値化して示すことが望ましい」とされている。しかしながら、国の行政機関における規制の事前評価において定量化・金銭価値化された費用便益分析が行われる事例はまだ多くない⁴。

前述の景観緑三法の一つである都市緑地保全法の一部を改正する法律による緑化地域制度の創設も、2007年の行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令改正による規制の事前評価の義務付け以前であることに加え、都市緑地保全法の一部改正そのものは事前評価の対象である「国民の権利を制限し、又はこれに義務を課する作用」そのものではなく、自治体が緑化地域制度の都市計画決定や地区計画等緑化率条例を制定することにより初めて「国民の権利を制限し、又はこれに義務を課する作用」となることから、景観緑三法の制定時には国による規制影響分析は行われていない。一方、わが国の法律で自治体に規制影響分析（RIA）を義務付ける法令はなく、実際に多くの自治体においては、規制の創設にあたって規制影響分析（RIA）が組織的に行われている状況ではない。また、学界においても、緑地や緑化の効果を測定した研究は過去に多く見られるが⁵、いずれも現状における便益の計測か、特定の地区における単純な費用便益の比較に止まっており、規制影響分析手法の確立を目的として建築物緑化制度について分析したものは見られない。都市の緑は、景観効果や環境効果等市場では取引されにくい外部効果を有しているうえ、建築物緑化制度による建築物に対する敷地内緑化の義務は建築コストを増大させ建築物の需給を変化させること、さらに屋上と地上の両方の緑化を義務付けるものであること等から、その費用便益分析は複雑なものとなり、手法の確立が求められる。

2. 研究の目的及び対象

本章は、緑化政策の一環として近年広く普及してきている建築物緑化制度について、2006年度から導入された大阪府の条例に基づく建築物緑化制度の大阪市への適用を例として、建築物市場に着目した消費者余剰アプローチによる費用便益分析を試行することにより、規制影響分析の一環としての建築物緑化制度の費用便益分析手法の確立に資することを目的とする。

大阪府の条例に基づく建築物緑化制度を例とした理由は、近年導入が増加している建築行為対象型＝非権力的手法型の建築物緑化制度であること⁶、建築物緑化制度がより求められる大都市である一方大阪市は指定都市の中では比較的面積が小さく他都市よりは都市化度合い等が均質と考えられること、東京23区のように複数の建築物緑化制度が重複適用又は選択的に適用されていないこと⁷、緑化地域制度や地区計画等緑化率条例制度等のように建築物の建ぺい率等により義務付けられる緑化率の最低限度が変動しない等規制内容が比較的シンプルであるため試算が容易であること、府の条例に基づく建築物緑化制度の導入前に建築物緑化制度その他類似の建築物に対し緑化を求める措置がとられておらずwithout ケースの想定がしやすいこと等から、建築物緑化制度の中では比較的基本的・一般的な制度となっており、他の建築物緑化制度への汎用・転用が行いやすいと考えるためである。

なお、大阪府自然環境保全条例に基づく建築物緑化制度は大阪府の全域に適用されるわけではなく⁸、この条例の適用対象区域を対象として分析を行うにはデータの制約もあるうえ⁹、分析はなるべく条件の均質な区域において行われることが望ましい¹⁰。また、類似制度である京都府地球温暖化対策条例では、その適用区域は知事が市町村と協議して定めることとされている。このため、立案過程においては地域ごとに建築物緑化制度の適用の判断を行うものと考え、分析のしやすさ等の観点から大阪市への適用を分析対象地域とした。

3. 研究の方法

本章では、費用便益分析に当たって消費者余剰アプローチを用いた。なぜなら、建築物緑化制度による建築物に対する緑化義務は、建築物という市場で供給される財に対する規制であるため、規制による建築物需要の変化による社会的純便益の増減を計測することが不可欠なためである。また、消費者余剰アプローチは単純で大きな誤りに陥ることが少なく、信頼性が高く、実際にも費用便益分析の多くでこのアプローチが使われている〔金本、蓮池、藤原、2006〕。特に、毎年多くの法律・条例が制定・改正される一方、事業評価とは異なり規制の内容はさまざまであることからその都度モデルを構築することが必要となるため、規制影響分析においてはモデル構築に多くの時間と費用を要しない単純なモデルの要請は大きい。

本稿では、大阪府条例による規制を適用する場合（With ケース）と当該規制を適用せず現状を維持する場合（Without ケース）の社会的純便益の差を計測した。社会的純便益の計測方法としては、社会的便益（グロス消費者余剰：すなわち消費者余剰＋消費者の総支出額）から社会的費用（内部費用＋社会的外部費用）を除く方式を採用した¹¹。また、この規制は、市場における財（建築物）の供給の場面において、建築物の建築主に対し緑化施設の付置義務という負担を課すものであるため、建築物の供給市場を分析する市場とし、当該市場において建築物の床を購入（発注）する建築主を消費者として分析を行った¹²。

具体的な方法としては、第一に、建築物緑化制度による建築費用の上昇（図 5-2 の p^B から p^A への変化）による建築物の需要の変動（図 5-2 の Q^B から Q^A への変化）を推定し、これによる社会的純便益の増減（図 5-2 の斜線部分。同図では社会的純便益は減少。）を計測した。なお、これは、※式の ΔSB に該当する。

第二に、建築費用（緑化関連費用）の増加による平均費用（内部費用： AC ）の上昇と緑化の外部効果による社会的外部費用（ SEC ）の低下を推定し（図 1 の SAC の変化。同図では外部効果による SEC の低下が建築費用の増加による AC の上昇を上回ると仮定し、 SAC は下方に移動している。）、これによる社会的純便益の増減（図 1 の灰色部分。同図では社会的純便益は増加。）を計測した。なお、これは、※式の ΔSAC に該当する。

以上の和が建築物緑化制度による緑化義務の単年社会的純便益に当たる。なお、長期間にわたって発生する費用と便益は、社会的割引率を用いて現在価値化した。

費用便益分析の手順は、まず後述のとおり各種既存文献・資料より分析に必要な数値の推計を行い、得られた各数値を用いて分析対象規制について具体的な費用便益モデル式を構築した上で、With ケースと社会的純便益の計算を行った。その後、費用便益分析結果と実際との差異（エラー）の可能性を指摘し、これらのエラーの重要性を明らかにすること

によりその実用化に向けた課題整理とした。

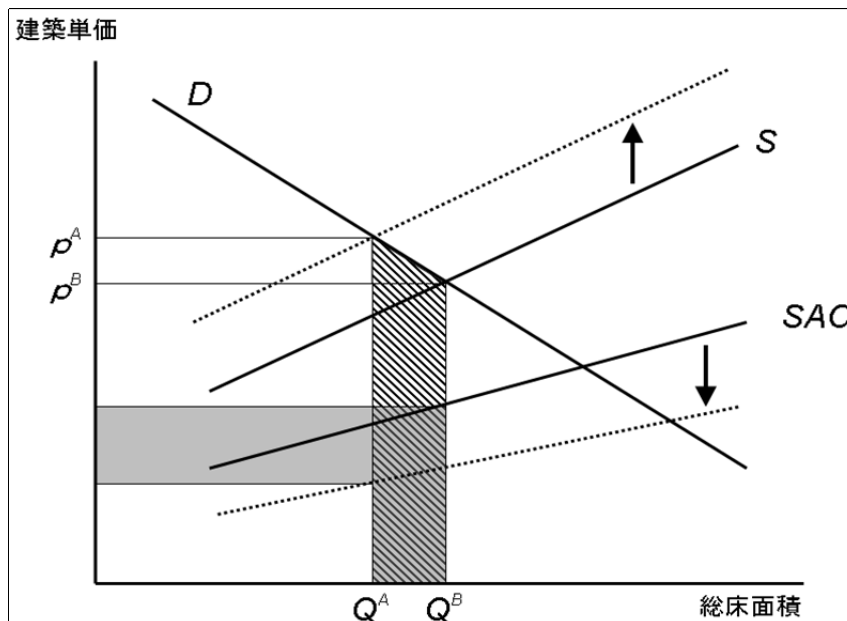


図 5-2 建築物緑化制度費用便益分析の概念図

$$\Delta SS = \sum_t \frac{\Delta SS_{\text{annual}}}{(1+i)^t}$$

$$\Delta SS_{\text{annual}} = \Delta SB - \Delta SAC \quad \dots \dots \times$$

$$\Delta SB = \frac{1}{2} \{ (p^A + p^B)(Q^A - Q^B) \}$$

$$\Delta SAC = \Delta AC + \Delta SEC \quad \dots \dots \times 2$$

ΔSS : 累計社会的純便益の変分 (累計 NPV)

$\Delta SS_{\text{annual}}$: 単年社会的純便益の変分 (単年純便益)

ΔSB : 社会的便益の変分

D : 建築物 (床) 需要 S : 建築物 (床) 供給 t : 耐用年数 - 1

p : 床面積当たり建築単価 Q : 総着工床面積 i : 社会的割引率

ΔAC : 平均費用 (内部費用) の変分

ΔSEC : 社会的外部費用 (外部効果) の変分

ΔSAC : 社会的平均費用の変分

4. 分析対象施策の概要等

本章の分析対象である大阪府自然環境保全条例に基づく建築物緑化制度の要点は、以下のとおり¹³。なお、前述のとおり、同制度の大阪市への適用を分析の対象とした。

①敷地面積 1000 m²以上の建築物の建築に際し規制を行う。

②地上の非建ぺい地の 25%の緑化を義務付ける。

③屋上（人の出入り及び利用可能な部分に限り、空調等建築物の管理に必要な施設の部分の面積を除く。）の 25%の緑化を義務付ける。

なお、建築物の耐用年数を 40 年と仮定し¹⁴、40 年目までに建築される建築物について、その耐用年数の経過まで（80 年目まで）を分析対象期間とし、その各年の費用と便益を計測した。

5. 分析に必要な数値の推計

（1）建築物の価格弾力性

各年の建築物の平均床面積当り建築単価と推計した敷地面積 1000 m²以上の建築物の総着工床面積について回帰分析を行い、建築物の価格弾力性を推計した¹⁵。ただし、分析対象地域である大阪市については十分なデータが得られず、また大阪府のデータのみでは信頼に足る結果が得られなかったため、三大都市圏¹⁶の都府県のデータを使うこととした。推定結果は以下の通り。（括弧内は t 値。）

$$\log(y_{ij}) = 9.99 - 0.508 \cdot \log(x_{ij}) + 0.526 \cdot \log(land_{ij}) + A \cdot pref_i + \varepsilon_{ij}$$

(32.1)(-2.62) (10.3)

$$n=165, R^2=0.965, \bar{R}^2=0.963$$

ここで、各パラメータの ij はナンバリングした各都府県に対して、都府県 i の j 年におけるデータであることを示す。また、 y は敷地面積 1000 m²以上の建築物の推定総着工床面積、 x は平均床面積当り建築単価、 $land$ は各地域の全用途平均地価、 $pref$ は i 行を 1、それ以外の行を 0 とする 10×1 行列である。なお、 A (1×10 行列)の推定結果については省略した。関心対象である $\log(x)$ の係数(価格弾力性)は、1 %水準で有意であり、かつ-0.508 と期待どおり負の値が得られた。以上より、本分析における需要予測においては価格弾力性 (ε)-0.5 を使用する¹⁷。

なお、建築物の維持管理費用については、特定の建築物における観測や将来試算等は多く見られるものの、建築費のように整理された統計がなく、回帰分析による需要曲線の導出が困難である。一方、建築主等は一般的に建築費にもっぱら関心に向け、維持管理費用にはほとんど興味を示さないといわれている¹⁸。このため、本稿の標準ケースにおいては、建築物の維持管理費用の増減は建築主の建築物の需要行動には影響を与えないものと仮定した。なお、8.（2）で後述のようにこの仮定を修正し維持管理費用が建築費の定数倍であるとの仮定をおいた場合でも、上述の建築物の価格弾力性の推計式に建築物の維持管理費を組み入れなくても価格弾力性の値には影響を及ぼさない¹⁹。

また、建築物緑化制度による建築物の緑化によって建築物の価値が上がり、需要曲線が移動することも想定される。しかし、本分析モデルにおける消費者（建築主）は、現状以上の緑化の便益額は市場均衡価格であるその緑化費用より小さいと考えている。そして、表 5-3 の推定緑化費用は（4）の建築物の床面積当り建築単価に比較して十分に小さい。したがって、建築主にとって建築物緑化制度による緑化の便益は建築物そのものの便益に比較して非常に小さいと考えられる。このため、本章では、緑化による建築物の価値の上昇が需要曲線に与える影響を無視することとした。

(2) 平均費用(内部費用)

日本の主要ゼネコン五社の 2004 年度の損益計算書から抽出した完成工事高を工事総利益で除すことにより工事総利益率を算出した結果、平均 7.98%となった。このため、建築工事費用の完成工事高に占める割合の平均値 (92.02%) を建築工事の平均費用割合の推定値とした。そして、この値を (4) の床面積当たり建築単価に乗じて、建築工事の床面積当たり平均費用を算出した。

(3) 緑化関連費用

建築物緑化制度による緑化義務により建築主に生ずる内部費用には、緑化施設の設置費用及び管理費用がある。なお、大阪府の条例では、建築の際の緑化は義務付けられているが、その維持管理は義務付けられていない²⁰。したがって、一定の割合で緑化施設の廃止・管理放棄・枯損等が想定されるため、建築物の耐用年数である 40 年後に半数が消失する状態 (枯損率年 1.8%) を低位ケース²¹と、高めの数値として枯損率年 5% (40 年後に約 86.5%が消失) を高位ケースとした²²。また、将来的に維持管理規制を条例により導入する場合も想定し、その場合の分析 (枯損率 0%) も行った。なお、現在の大阪府条例では緑化施設の維持管理は義務付けられていないため、維持管理費用は規制の直接費用とは考えられないが、建築の際の緑化義務に伴い二次的作用として生ずる費用として、維持管理義務を課さない場合でも内部費用に含めた。

1) 緑化施設設置費用及び維持管理費用

敷地内緑化 1 m²当たりの設置費用と維持管理費用を、地上と屋上に分けて推計した。ただし、推計が難しかったので、その額の差が費用便益分析結果に与える影響を考察するため、標準的な敷地内緑化を想定した高位ケース²³と、最低限度の緑化を想定した低位ケース²⁴を推定した (表 5-1 参照)。

表 5-1 緑化関連費用 (円/m²: 緑化面積当たり)

	高位ケース	低位ケース
地上緑化施設設置費用: <i>icgg</i>	29,800	7300
屋上緑化施設設置費用: <i>icrg</i>	36,200	34,800
地上維持管理費用(年間): <i>mcgg</i>	3,400	1,200
屋上維持管理費用(年間): <i>mcrg</i>	3,000	3,000

具体的な推定は、まず設置費用については、いずれのケースでも、樹木、芝、土壌、植栽工事費等の直接工事費を積み上げ、これに諸経費²⁵と消費税を加えて算定した。地上は直接工事費に土壌改良費が必要となるが、屋上は保水排水システムや人工軽量土壌等が必要となるうえ、荷揚げ費も必要となるため費用がかさむ。維持管理費用についても、剪定や刈り込み、芝刈り、除草、施肥、病虫害防除等を積み上げた直接工事費に諸経費と消費税を加えて算定した。また、屋上では直接工事費として灌水装置点検や排水溝の清掃費用が生ずる。なお、この推定に当たっては、各種資料 ([財]経済調査会編, 2003)、[公園・緑化工事積算研究会編, 1990]、[公園・緑地維持管理研究会編, 2005]) のほか、関係団体²⁶からのアドバイスも参考とした。なお、建築予定内の既存緑地や緑化費用の差がもたらす緑化の質の差と外部効果の関係は考慮できていない。

2) 敷地面積当たりの緑化面積と屋上・地上の別

屋上緑化分については、義務の対象となる屋上部分²⁷の面積が不明なため、同様の基準を持つ東京都の建築物緑化制度における義務の対象となる屋上の人の出入り及び利用可能な部分の建築面積に対する割合の実績値(13.5%²⁸)及び地上への振替の実績値(28%²⁹)を用い、敷地面積1 m²当たり0.0151 m²が緑化される推定を得た(敷地面積当たり屋上緑化量: *rgpus*)。地上緑化分については、1 から大阪市全体の法定建ぺい率の平均値(62.1%³⁰)を除いた値の25%に上述の屋上からの振替分を加え、敷地面積1 m²当たり0.1006 m²が緑化される推定が得られた(敷地面積当たり地上緑化量: *ggpus*)。

3) 容積率

緑化関連費用及び社会的外部費用は緑化面積当たりで計測し、緑化面積は敷地面積により決定される一方、建築物の需要予測は床面積当たりで行ったことから、これを敷地面積当たりに換算するため、規制対象建築物の容積率を推定した。具体的には、大阪市の法定容積率の平均値(350%³¹)を用いた³²。

(4) Without ケースの建築物需要量と建築単価

Without ケースの建築物需要量(総着工床面積: Q^p)については、全国における敷地面積1000 m²以上の着工建築物の棟数が、全着工建築物の総棟数に占める割合を算出する。敷地面積と床面積の大きさの順位は一致すると仮定した上で、上位より当該割合に達するまでの棟数の着工建築物の床面積の合計を推定し、総着工床面積に占める割合を算出する。そして、その割合を大阪市の総着工床面積に乗じて推定値を算出した。2,026,557 m²となる。

Without ケースの床面積当たり建築単価(p^p)については、建築物の構造別に全国における床面積3000 m²以上³³建築物の総床面積の全建築物の総床面積に対する割合によるウェイトを算出し、これを各構造別の大阪市の床面積単価に乘じ、これを合計して推定値とした³⁴。床面積1 m²当り16.18万円となる。

(5) 社会的外部費用(外部効果)

建築物緑化制度による敷地内緑化には、ヒートアイランド現象の緩和、CO₂の吸収、景観の向上・心理効果、夏季の室温の上昇抑制、雨水流出の緩和、都市の生物多様性の確保等様々な外部効果がある。本分析では、既存文献等から得られた値を大阪市に当てはめることによって建築物の敷地内緑化の外部効果を推計した。その方法は、概ね以下の3つに分類することができる。

1) CVM法

緑地等の価値をCVM法を用いて評価した以下の2つの既存文献を用いて原単位を推計した。

①「小規模公園費用対効果分析手法マニュアル[国土交通省都市・地域整備局公園緑地課監修, 2004]」で計測している3つの便益³⁵のうち「都市景観の向上、都市環境を維持・改善する価値」は、周辺住民が「実際に公園を利用すること、又は将来の利用を担保することによって生じる価値」と明確に区別されており、住民が公園を直接利用しなくても公園が存在することによる効果を計測している。この公園が存在することの効果は、公園ではない敷地内緑化の効果と同様と考えられる。したがって、この便益を緑化の外部効果として用いた。具体的には、With ケース緑化面積とそこからの距離に応じた世帯の「都市景観の

向上、都市環境を維持・改善する価値」に対する支払い意思額を算出した³⁶。次に、その価値の及ぶ範囲（半径 750m³⁷）内の世帯数分の支払い意思額を合計し、緑化の外部効果とした。これを緑化面積 1 m²あたりに換算すると年間 1,100 円程度となる³⁸。

② [平山, 中井, 中西, 2003]では、屋上緑化が行われているマンションの周辺住民について、当該マンションの屋上緑化の管理費に対する一世帯当たり支払い意思額(179.8 円/月³⁹)を算出している。そこで本分析では、この支払い意思額を分析対象となっているマンション（7 棟）の屋上緑化面積の平均値で除して、価値の及ぶ範囲(75m⁴⁰)内の大阪市の世帯数を乗じて緑化の外部効果とした。緑化面積 1 m²あたり年間約 879 円となる。

2) ヘドニック法

緑地等の価値をヘドニック法を用いて評価した以下の 2 つの既存文献を用いて原単位を推計した。

① [矢澤 金本, 1992]及び [矢澤 金本, 2000]による緑地 1 m²あたりの便益額（住民一人当たり 16,800 円）をもとに、影響範囲（50m）内の大阪市の人口を乗じ、建築物（緑化施設）の存続期間（40 年）を考慮しつつ社会的割引率 4 %を使用して年間の便益を求めた。緑化面積 1 m²あたり外部効果（年間）約 60,092 円となる。

② [加藤, 1992]による樹林地率 1%上昇時の限界便益（一世帯当たり 3,050 円/月）に、大阪市の世帯数を乗じ、大阪市の面積の 1%で除した数値を年額にして緑化の外部効果を求めた。緑化面積 1 m²あたり年間約 20,017 円となる。

3) 各便益を直接計測する方法

①CO2 吸収効果

大阪府条例の規制では地上の緑化面積の 2 分の 1 以上を樹木による緑化とすることとされている⁴¹。そこで、樹冠被覆地 1ha 当たり年間 CO2 固定量⁴²と（3）2）から算出した緑化面積 1 m²あたりの地上緑化面積、及び CO2 による外部不経済の額（中位ケース 30,000 円/tC。低位ケース 5,000 円/tC。高位ケース 50,000 円/tC。[金本, 蓮池, 藤原, 2006]）を用い、緑化面積 1 m²あたりの緑による CO2 の直接吸収効果を求めた（表 5-2 参照）。

②ヒートアイランド現象緩和効果

緑被率約 12%の上昇で約 0.3℃気温が低下するとされている⁴³。このため、大阪市の面積を勘案すると大阪市では緑化面積 1 m²あたり気温低減効果は $1.13 \times 10^{-8}^{\circ}\text{C}$ である。大阪府では、気温 1℃の上昇によって約 60 万 kW の電力需要が追加的に発生するとされていることから [鳴海 下田, 2004]、これに大阪市の建築物の延べ面積の大阪府の建築物の延べ面積に対する割合(約 0.35⁴⁴)、ヒートアイランド防御支出額(1kwh 当たり 60 円 [齋藤, 1997])、及び年間のヒートアイランド現象影響時間⁴⁵を乗じた値に、緑化面積 1 m²あたり気温低減効果 ($1.13 \times 10^{-8}^{\circ}\text{C}$) を乗じ、緑化面積 1 m²あたり気温低減効果（年間）約 315.6 円が得られた。また、緑化面積 1 m²あたり気温低減効果 ($1.13 \times 10^{-8}^{\circ}\text{C}$) に、大阪市における気温 1℃の上昇による追加電力需要（60 万 kW）、発電量 1 kWh 当たり CO2 排出原単位 (0.356kg-CO2/kWh(2004 年)⁴⁶を tC に換算)、及び前述の CO2 による外部不経済の額を乗じて、気温低減により発電量が減少することによる緑化面積 1 m²あたりの CO2 排出量削減効果を求めた（表 5-2 参照）。

③合計

上述①及び②の合計値は、表 5-2 のとおり。

4) 社会的外部費用原単位

1) から 3) までは元を元に緑化面積 1 m²当たりの社会的外部費用を整理すると、表 5-2 のとおりとなる。このうち、3) の便益を直接計測する方法で推計した値では、(5) 柱書に掲げた敷地内緑化の様々な効果のうち、CO₂ 吸収効果とヒートアイランド現象緩和効果のみしか計測できておらず、敷地内緑化の外部効果を代表する値としては不十分である。また、ヘドニック法による推計値は緑地の外部効果を計測しているため、利用効果、防災効果等の少ない敷地内緑化に比較し相当大きな値となっていると考えられる。このため、本分析では、CVM 法により推計した値（緑化面積 1 m²当たり年間 1,000 円）を、緑化の社会的外部費用（外部効果）の原単位として採用するものとする。

表 5-2 緑化面積 1 m²当り外部効果原単位 (円/年)

	CVM法	ヘドニック法	直接計測法				
			合計	内訳			
				CO ₂ 直接吸収効果	ヒートアイランド緩和効果	気温低減効果	
高位値	1,100程度①	60,092①	346.0	4.89	316	25.5	
中位値			333.8	2.94		15.3	
下位値	879②	20,017②	318.6	0.49		2.55	
代表値	1,000	40,000	334				

(6) 社会的割引率

長期間にわたって発生する費用と便益を現在価値化する社会的割引率として、[国土交通省都市・地域整備局公園緑地課監修，2004]、[国土交通省道路局・都市・地域整備局，2003]等を参考に、4%を用いることとする。

6. 費用便益分析モデル式

5. で推計した各数値を用いて、3. に述べた方法に基づき、次頁の費用便益分析モデル式を構築した。

床面積当り推定緑化費用:維持管理費除く(icgpuf)

$$= \frac{(icgg \times ggpus) + (icrg \times rgpus)}{\text{容積率}}$$

With ケース 建築単価 (p^A) = $p^B + icgpuf$

With ケース 建築物需要量 (Q^A) = $\left\{ 1 + \left(\varepsilon \times \frac{icgpuf}{p^B} \right) \right\} \times Q^B$

With ケース 緑化面積 = $\frac{Q^A}{\text{容積率}} \times (ggpus + rgpus)$

維持管理費 = $\frac{(mcgg \times ggpus) + (mcrg \times rgpus)}{\text{容積率}} \times Q^A \times \alpha$

緑化施設設置費 = $\frac{(icgg \times ggpus) + (icrg \times rgpus)}{\text{容積率}} \times Q^A$

需要減少効果 = $\frac{1}{2} \{ (icgpuf + 2 \times p^B) \times (Q^A - Q^B) \}$

建築費用 = $p^B \times \text{平均費用割合} \times (Q^A - Q^B)$

外部効果 = 外部効果原単位 $\times$ with ケース 緑化面積 $\times \alpha$

$$\alpha = \frac{1 - \beta^t}{1 - \beta} \quad \beta = \frac{1 - \text{枯損率}}{1 + i}$$

なお、図1の※式及び※2式に当てはめると

$\Delta SB = -(\text{需要減少効果})$ $\Delta SEC = -(\text{外部効果})$

$\Delta AC = \text{維持管理費} + \text{緑化施設設置費} + \text{建築費用}$

7. 計算結果

表 5-3 With ケースのシミュレーション結果

緑化関連費用	推定緑化費用:維持管理費除く(円/床面積1m ²):icgpuf	建築物需要量(m ²):Q ^A	緑化面積(m ²)
低位ケース	360	2,024,303	66,918
高位ケース	1,013	2,020,215	66,783

表 5-4 社会的純便益の計算結果と単年純便益の内訳 (標準ケース。単位:百万円)

緑化関連費用	枯損率	維持管理費	緑化設置費	需要減少	建設費	外部効果	単年純便益	累計NPV
低位ケース	1.8%	1538	729	365	-336	1072	-1224	-24938
	5.0%	1077	729	365	-336	751	-1085	-22092
	0%	1956	729	365	-336	1363	-1351	-27516
高位ケース	1.8%	3581	2046	1029	-944	1070	-4643	-94559
	5.0%	2508	2046	1029	-944	749	-3890	-79225
	0%	4554	2046	1029	-944	1360	-5325	-108449

5. で推計した数値と 6. で構築したモデルを用いて、大阪府の建築物緑化制度の大阪府市への適用について With ケースを予測した結果が表 5-3、社会的純便益(単年(社会的)

純便益⁴⁷及び累計社会的純便益（累計 NPV）⁴⁸）を計算した結果（標準ケース）と単年純便益の内訳が表 5-4 である。

なお、本分析では、原単位等の信頼性について必ずしも十分な検証を行っておらず、表 5-4 の計算結果のみから分析対象規制の適用の適否を判断することは早計と考えられる。

8. エラーと課題の整理

次に、7. の費用便益分析の計算結果と実際との差異（エラー）⁴⁹がどのような場合に生じる可能性があるのか整理するとともに、そのエラーが計算結果に影響を与える方向と程度とを明らかにする。すなわち、これらのエラーのうち計算結果への影響の大きいものから改善を行っていくことにより、費用便益分析モデルの実用化に資するものである。

（1）省略エラー

投入物の供給曲線が水平ではない場合、例えば緑化規制の導入により投入物である木竹や草花の価格が上昇する場合や、投入物市場に非効率性がある場合、例えば緑化施設の設置工事のため失業者の雇用が図られる場合には、このような事象の省略に起因するエラーが生じ、計算結果のうち費用を実際よりも大きく、すなわち単年純便益を小さく評価していることになる⁵⁰。しかし、一般的に、投入物について供給曲線が水平でありかつ投入物市場に非効率性がないというのは合理的な推定であると考えられるため⁵¹、このエラーの重要性は比較的低いと考えられる。

また、本分析モデルでは建築主を消費者としているため、建築主以外の者が緑化された建築物を利用する場合の利用者便益が必ずしも十分に計測できていない。分譲や賃貸の場合は、緑化量（緑化費用）が分譲価格や賃料に反映されると考えられるため、マンション住民やテナントの利用者便益の多くは建築主の消費者余剰に内包されると考えられるが、公共建築物や商業ビル等の利用客はこのように考えることは困難であろう。今後の検討課題である。

（2）予測エラー

標準ケースでは建築物及び緑化施設の維持管理費用が建築主の建築物の需要行動には影響を与えないとの仮定を置いたため、With ケースの予測等にエラーが生じている可能性がある。このため、この仮定を修正し単年純便益とその内訳を推計した結果が表 5-5 である⁵²。なお、建築物の床面積当たり維持管理費用は、床面積当たり建築単価の 4 倍⁵³と仮定した。

表 5-5 を表 5-4 と比較すると、単年純便益は減少するがその程度はあまり大きくないため、このエラーの重要性は比較的低いと考えられる。ただし、内訳について、需要減少効果と建設費を合計した純需要減少効果には比較的大きな差がある。これは、With ケース緑化面積の推定値には大きな差はないが、表 5-5 では建築物需要が減ることによる維持管理需要の減少が盛り込まれているためである。したがって、表 5-5 の方が正確性は高いといえようが、一方で建築物の維持管理費用の予測エラーの可能性もある。しかし、建築物の床面積当たりの維持管理費用を床面積当たりの建築費用の定数倍と仮定する限りにおいては、この倍率の値は結果に大きな影響を与えないため⁵⁴、このエラーの重要性は低い。

表 5-5 維持管理費が需要に影響を与えるケースの純便益と内訳（単位：百万円）

緑化関連費用	枯損率	維持管理費	緑化設置費	需要減少	建設費	外部効果	単年純便益
低位ケース	1.8%	1539	729	1135	-1044	1072	-1287
	5.0%	1078	729	904	-832	751	-1128
	0%	1956	729	1345	-1236	1363	-1430
高位ケース	1.8%	3586	2049	2827	-2597	1071	-4794
	5.0%	2512	2049	2287	-2102	750	-3997
	0%	4559	2048	3317	-3046	1362	-5516

また、推計に使用しているデータの制約⁵⁵から、Without ケース及びこれを前提とする With ケースの建築物需要量と建築単価に予測エラーが生じている可能性がある。ただし、Without ケースの建築物需要量の変化割合と単年純便益の内訳の各項目及び累計 NPV の変化割合は等しく、したがって建築物需要量が変化しても費用便益比は変化しない。一方、Without ケースの建築単価の変化は、計算結果にほとんど影響を与えない⁵⁶。したがって、これらのエラーの改善はあまり大きな課題とはいえない。

（３）評価エラー

５．で推計した各数値のうち、不確実性が極めて大きいものとして、市場からは直接計測できない価値を金銭的評価した社会的外部費用原単位がある（表 5-2 参照）。そこで、社会的外部費用原単位を増減⁵⁷させると、表 5-6 のとおりとなり、社会的外部費用原単位の変化の計算結果への影響が極めて大きいことがわかる。

表 5-6 社会的外部費用原単位の変動による純便益の変化（単位百万円）

緑化関連費用	枯損率	累計NPV		
		原単位1/3	原単位4倍	原単位40倍
低位ケース	1.8%	-39,500	40,560	826,529
	5.0%	-32,289	23,773	574,154
	0.0%	-46,033	55,766	1,055,155
高位ケース	1.8%	-109,091	-29,193	755,188
	5.0%	-89,402	-33,453	515,816
	0.0%	-126,928	-25,335	972,035

このため、社会的外部費用原単位の評価エラーの改善は極めて重要な課題であり、そのためには、現在その試みの少ない敷地内緑化そのものの価値の計測データの蓄積が重要である。特に、様々な計測方法による推計結果の比較が、その信頼性の向上には不可欠であろう。また、CVM 法やヘドニック法により推計された原単位は一定の範囲内に住む者の便益のみを合計したものであり、CO2 吸収効果等の広域に効果が及ぶ外部効果の便益は含まれていないと考えられるため、これらの足し合わせも課題である。さらに、５．（３）１）で言及した緑化の質の外部効果への反映も今後の課題である。

（４）測定エラー

５．（１）の価格弾力性の推定式に使用したデータの制約や同式における除外変数の存在

⁵⁸の可能性から、建築物の価格弾力性の値について測定エラーが生じている可能性がある。ただし、価格弾力性の変化は、単年純便益の内訳のうち需要減少効果と建築費用には大きな影響を与えるが、両者の大部分は相殺されるため結果に与える影響はあまり大きくない⁵⁹。したがって、このエラーもあまり重大なエラーと考えられない。

また、実際のデータから推計した価格弾力性を用いて推計された本モデルの With ケースの建築物需要量には、所得効果による需要の変化量が含まれるという測定エラーが生じており、このため需要減少効果が実際より小さく、すなわち単年純便益は本来より大きく見積もられている⁶⁰。しかし、建築物緑化規制では、 p^B と *icgpuf* との比較からわかるように価格の変化が小さいため、このエラーを無視しても問題ないと考えられる⁶¹。

また、6. の需要減少効果の算出式では点 (p^B, Q^B) 一点 (p^A, Q^A) を直線で結んでいるため、これに起因する同効果の測定エラーが生ずる可能性もある。しかし、両点を結ぶ需要曲線の形状は、同効果にのみしか影響を与えず、またその影響は小さい⁶²。

一方、表 5-4 及び表 5-6 からわかるように、緑化関連費用の予測エラーは結果に大きな影響を与えるため、5. (3) 1) に述べた既存緑地の扱いを含め、この正確性の向上は大きな課題である。さらに、表 5-4 及び表 5-6 から、枯損率の予測エラーも緑化関連費用に次ぐ程度の重要性を持っていることがわかる。枯損率については、先行する自治体における追跡調査等により比較的簡易に信頼性の高いデータが得られると考えられるため、今後の調査が望まれよう。

9. 終わりに

以上により、先行研究及び実務ともに例のない、緑化規制の費用便益分析モデル試案を示すとともに、このモデルによる費用便益分析のエラーの可能性と当該エラーが計算結果に影響を与える方向と程度とを明らかにし、エラーのうちの改善の優先度を示すことにより、その実用化に向けた課題を整理した。すなわち、2. に示した本章の研究の目的を達成することができたと評価できよう。

¹ 定義は第4章第1節注1参照。なお、導入状況は第4章第1節4. (1) 1) ~ 第4章第1節4. (1) 3) 参照。

² 建築物緑化制度の定義は第4章第1節2. 参照。

³ 「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」総務省ホームページ (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pdf/070824_2.pdf) 2012.5.13 参照。

⁴ 例えば、国土交通省では、2011 年度に 12、2010 年度に 6 の規制の事前評価が行われているが、評価書上費用便益分析が金銭化されているものはない。「規制の事前評価(R I A)」国土交通省ホームページ (http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/hyouka/seisakutokatsu_hyouka_fr_000006.html) 2012.5.13 参照。

⁵ 具体的には、[加藤, 1992]、[平山, 中井, 中西, 2003]、[林, 川合, 浦山, 2005]、[矢澤 金本, 2000]、[竹内, 平野, 一ノ瀬, 2003]、[矢澤 金本, 1992]、[高 浅見, 2000]、[竹本, 田中, 小嶋, 2001]等がある。

⁶ 第4章第2節4. 及び第4章第3節4. 参照。

⁷ 東京 23 区では、新宿区、渋谷区、荒川区、品川区等では区の条例に基づく建築物緑化制度が適用され都の条例に基づく建築物緑化制度の適用はないが、文京区・板橋区・北区・台東区等では区の条例に基づく建築物緑化制度と都の条例に基づく建築物緑化制度が、千

代田区では区の地区計画等緑化率条例制度と都の条例に基づく建築物緑化制度が、世田谷区では区の条例に基づく建築物緑化制度と緑化地域制度が重複して適用される。

⁸大阪府自然環境保全条例第 38 条及び同条例施行規則第 29 条参照。

⁹例えば、条例適用対象区域全域では、市街化調整区域が多く含まれるため、規制対象建築物の容積率の推定が困難となる。

¹⁰例えば、建築物緑化制度では、敷地内で保全された既存の緑も緑化面積に参入することが可能である。このため、郊外部の新規開発等においては、規制に対応するため緑化施設を新たに設置するのではなく既存の緑地の一部保全で対応される場合が多いと考えられ、本分析で推定する緑化関連費用とは費用構造が大きく異なると考えられる。このため、既存緑地が少なく既成市街地の多い大阪市を分析対象区域とした。

¹¹消費者余剰アプローチによる社会的純便益の計測方法については、[金本、蓮池、藤原、2006]第 2 章を参照。

¹²建築物については、自社ビル、工場、庁舎、個人住宅等建築主が建築物の最終消費者となる場合の他、賃貸や分譲等建築主と建築物の最終消費者が異なる場合がある。しかしながら、このような場合にそれぞれ別のモデルを構築することは複雑化を招くし、分譲・賃貸等についてはデータの制約もある。このため、本分析では建築主を最終消費者と仮定してモデルを構築した。

¹³「建築物の敷地等における緑化促進制度の概要」及び「緑化計画の作成マニュアル」(ともに大阪府環境農林水産部みどり・都市環境室)大阪府ホームページ(<http://www.pref.osaka.jp/midori/shizenjourei/>):2006.03.04 参照。本章は 2006 年の制度導入時の内容を元に分析を行っている。なお、導入後緑化基準等が若干変更になっているが、本質的な内容は変わっていない(「建築物の敷地等における緑化を促進する制度」の一部改正)大阪府ホームページ(<http://www.pref.osaka.jp/attach/217/00013815/110401seidokaisei.pdf>) 2012.5.13 参照)。

¹⁴(社)日本建築学会の会長声明(1997 : (<http://www.aij.or.jp/jpn/archives/971202.htm>):2005.12.20 参照)及び減価償却資産の耐用年数等に関する省令の別表第 1 を参考とした。

¹⁵建築関係のデータは、[国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課監修, 2004]の 1988 年～2002 年のものを用いた。なお、価格は、各都道府県の各年の消費者物価指数(CPI)を使って実質化した。

¹⁶国土利用計画(全国計画:1996.2.13 閣議決定)にいう三大都市圏をいう。具体的には東京圏として埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県、大阪圏として京都府・大阪府・兵庫県・奈良県、名古屋圏として愛知県・三重県・岐阜県の 11 都府県である。

¹⁷炭素税の影響について建築構造別に類似の分析を行った[藤掛, 2005]でも、価格弾力性は平均して-0.30(木造)等 0 に近い負の値が得られ、正の値も少なくないとしている。

¹⁸「発注者も設計者も工事受注者も建築物の初期性能の向上と建築費の相対的な低減のほうにもつばら関心を向け、建築物の長期にわたる使用を考えた耐久性及び運用管理の経済性等についてほとんど興味を示さないのが現状である。[石塚, 2006]」、「建築物も…ライフサイクルを考えることができるが、従来はあまり考慮されては来なかったと言えよう。新築することに重点が置かれてきたからである。[社]建築・設備維持保全推進協会編, 2005]」。

¹⁹価格弾力性が平均床面積当たり建築単価の対数値の係数であるため。

²⁰大阪府の条例には、適切に維持管理するよう努める旨の努力義務が定められているのみである。

²¹「低位」とは、枯損率等の原単位の数値が小さいことを指し、分析結果である社会的純便益の大小とは関係がない(緑化関連費用も同様)。なお、「高位」も同じ。

²²枯損率を示す資料は見当たらず、かつ、管理者の行動であるため科学的推定は困難であった。しかしながら、現在の東京都の建築物緑化制度でも維持管理義務は規定されてい

いにもかかわらず廃止・管理放棄・枯損等は特段大きな問題となっていないと見られるため、あまり高くはないと仮定した。

²³ 東京都の「緑化計画の手引（東京都ホームページ(<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/green/sinseisyo/e1/tebiki.htm>):2006.3.4 参照）」及び関係団体のアドバイスを参考とした敷地内緑化を行う場合である。具体的には、地上は 20 m²当たり高木 2 本、中木 4 本、低木 6 株及び芝 14 m²。屋上は 20 m²当たり低木 20 株及び芝 14 m²の緑化を想定した。

²⁴ 大阪府条例及びこれに基づく規則に定める緑化面積の算定方法の基準を満たす最低限度の緑化を行う場合である。具体的には、地上は 20 m²当たり中木 2 本及び芝 10 m²。屋上は 20 m²当たり芝 20 m²で樹木なしの緑化を想定した。

²⁵ 直接工事費の 40%とした。

²⁶ (財)都市緑化技術開発機構。

²⁷ 第 5 章 4. の③を参照。

²⁸ 東京都資料より、届出が行われた緑化計画の屋上の義務対象部分（屋上への人の出入り及び利用可能な部分）の面積の建築面積に対する割合の平均値(2000 年度から 2004 年度)を算出した。

²⁹ 東京都における屋上等緑化指導実績（東京都ホームページ(<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/green/shyukei/okujyoryokukasyukei.htm>)2005.12.20 参照）より、「屋上に設置を義務付けられた緑化施設のうち地上へ振り返られたものの面積」の「屋上に設置を義務付けられた緑化施設面積」に対する割合の平均値(2000 年度から 2004 年度)を算出した。

³⁰ 各用途地域の法定建ぺい率の中央値を大阪市の各用途地域別の面積（[都市計画協会, 2005]より）でウェイトして平均をとった。

³¹ 各用途地域の法定容積率の中央値を大阪市の各用途地域別の面積（[都市計画協会, 2005]より）でウェイトして平均をとった。

³² 一般に建築物の容積率は法定容積率より小さい場合も多いが、規制の対象は大規模建築物であり、また新築の場合が大半であることから法定容積率を用いた。なお、容積率を本来より大きく見積もると床面積当たりの緑化関連費用が小さく見積もられることになるが、低容積率の傾向があると考えられる工場・学校や郊外部の建築物については、前者は敷地面積計算の特例があり(大阪府自然環境保全条例施行規則別表第二の備考 2)、後者はそもそも既存緑地がある場合が多いと考えられることから、緑化関連費用は高容積の建築物に比較して概して小さいと考えられる。

³³ 第 5 章 5. (3) 3) で推計した容積率を参考としつつ、データの制約から 3000 m²以上とした。

³⁴ 全国のデータは、[国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課監修, 2004]の 2003 年のものを用いた。大阪市のデータは、「大阪市統計書平成 16 年度版（大阪市ホームページ(<http://www.city.osaka.jp/keikakuchousei/toukei/G000/Gyh16/Gyh16.html>):2007.1.18 参照）」の 2003 年のものを用いた。

³⁵ 公園緑地について周辺住民が感じる便益を「実際に公園を利用すること、又は将来の利用を担保することによって生じる価値」、「都市景観の向上、都市環境を維持・改善する価値」及び「震災等災害時に有効に機能する価値」の三つに分けて住民にアンケートを行い、これに基づき効用関数を計測している。

³⁶ 算出に当たっては、大阪市の都市公園の数及び面積を前提としてモデルを適用した。ただし、公園及び建築物緑化制度により新設される緑化施設の配置並びに人口は市内で均質に分布しているものとした。

³⁷ 「小規模公園費用対効果分析手法マニュアル [国土交通省都市・地域整備局公園緑地課監修, 2004]」による最小規模の公園(街区公園)の検討対象半径の標準値。

³⁸ この方法によって算出された外部効果の額は緑化費用により異なり、また効用関数が直線ではないため、緑化面積 1 m²当たりの数値は本分析の事例における概算である。

³⁹ [平山, 中井, 中西, 2003]では、周辺住民のほかマンションの住民を対象に CVM 法により屋上緑化の管理費に対する支払い意思額も算出しているが、これは所有者の内部効果を計測したものと考えられること、及び本分析の対象がマンションに限られないことから、本稿では捨象した。

⁴⁰ [平山, 中井, 中西, 2003]によるアンケートの結果 75m 圏内までの住民が支払い意思額を有しているとされている。

⁴¹ 大阪府自然環境保全条例施行規則別表第一の備考 14。

⁴² [市村, 2006]による都市公園の値(2,251kg-C/ha)を用いた。

⁴³ 「緑地保全と緑化の推進によるヒートアイランド現象緩和効果について(概要)」国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/04/040625/01.pdf>):2006.02.01 参照。

⁴⁴ ヒートアイランド現象は、延べ面積に比例して発生するものと仮定した。

⁴⁵ 夏季 3 ヶ月間とした。

⁴⁶ 「環境関連データ」関西電力ホームページ(<http://www.kepc.co.jp/kankyoku/05data/index.html>):2006.9.3 参照。

⁴⁷ 規制の最初の年に建築された建築物による当該建築物の存続期間(40 年間)の社会的純便益を現在価値化して総和したもの。

⁴⁸ 単年純便益を現在価値化した上で分析対象期間分を総和したもの。

⁴⁹ エラーの分類は、(Boardman, Greenberg, Vining, & David, 2006)507 頁-522 頁を参考とした。

⁵⁰ その理論的根拠は、(Boardman, Greenberg, Vining, & David, 2006)93 頁-103 頁を参照。

⁵¹ 投入物の供給曲線が水平であるとの仮定が多くの場合合理的である点について、(Boardman, Greenberg, Vining, & David, 2006)95 頁参照。また、非効率的投入物市場として想定できる失業者の雇用については、現在政府において採用されている公共事業の費用便益分析マニュアル(例えば、[国土交通省都市・地域整備局公園緑地課監修, 2004]及び[国土交通省道路局・都市・地域整備局, 2003])においても考慮されていない。

⁵² 標準ケースとの差は、 p^B の値を 5 倍としたことと、第 5 章 6. の費用便益分析モデル式の *icgpuf*に代え以下の値を用いたことである。

床面積当り推定緑化費用:維持管理費含む(*cgpuf*)

$$= \frac{(icgg \times ggp_{us}) + (icrg \times rgp_{us})}{容積率} + \left\{ \frac{(mcgg \times ggp_{us}) + (mcrg \times rgp_{us})}{容積率} \times \alpha \right\}$$

⁵³ 運用管理費が建築費の「3~4 倍に達するものが多い [石塚, 2006]」とするもの、寿命 40 年程度の建物では「初期投資額が生涯費用の 1/4 程度であり、3/4 は運用費が占める [社建築・設備維持保全推進協会編, 2005]」とするもの、「ランニングコストは、今や建築コストの約 3~5 倍にも達するといわれる。 [佐藤, 2000]」とするものがある。

⁵⁴ 建築物の床面積当たり維持管理費を床面積当たり建築単価の 8 倍又は 2 倍とした場合でも、表 5-5 の各ケースともに、単年純便益は表 5-5 の値の 1%未満しか増減しない。

⁵⁵ 特定年度のデータの使用や全国データの一部使用等。

⁵⁶ Without ケースの建築単価が 4 割上昇又は減少しても、表 5-4 の各ケースともに、単年純便益は表 5-4 の値の 1%未満しか増減しない。これは、緑化費用が建築費用に比して極めて小さく、かつ、建築物需要量の価格弾力性が小さいためである。

⁵⁷ 増減の割合は、標準ケースに採用した社会的外部費用原単位と、表 5-2 による他の方法により推計した社会的外部費用原単位との比を参考とした。

⁵⁸ 例えば、第 5 章 5. (1) で無視することとした建築物の緑化量。

⁵⁹ 価格弾力性の値を - 0.2 又は - 0.8 とする場合、表 5-4 の各ケースともに、需要減少効

果及び建築費用は表 5-4 の値のそれぞれ 60%減少又は 60%増加するが、両者の大部分は相殺されるため単年純便益は 1%程度しか増減しない。

⁶⁰ その理論的根拠については、(Boardman, Greenberg, Vining, & David, 2006)64 頁-69 頁を参照。

⁶¹ (Boardman, Greenberg, Vining, & David, 2006)68 頁参照。

⁶² 両点を結ぶ需要曲線を弾力性一定型の需要曲線($Q=ap^{\epsilon}$)とする場合、需要減少効果は減少し、したがって単年純便益は増加するが、表 5-4 の各ケースともに、両者の差は表 5-4 の値の 1%未満である。

第6章 建築物緑化制度の運用

第1節 自治体における緑化地域制度等の制度実態

1. 始めに

本節では、わが国で2010年末現在緑化地域制度の適用実績のある全ての自治体として、名古屋市、横浜市及び世田谷区の緑化地域制度及びそれと一体的に運用されているこれら三市区の条例に基づく建築物緑化制度の実態を調査する。これにより、各自治体の建築物緑化制度の導入趣旨や制度内容を把握し、それ自体今後の新たな自治体における緑化地域制度の導入や既導入自治体の制度改善の基礎資料となるとともに、本章第2節で調査する建築物緑化制度の運用状況や制度趣旨・想定との乖離の有無等及び第3節に展開する自治体の緑化地域制度の導入意図や自治体による法律の補完事例の分析の基礎資料とし、もって自治体の運用状況を踏まえた緑化地域制度等の評価と課題の抽出につなげる。

なお、本節の分析は、参考文献及び参考資料¹の他、名古屋市役所緑化担当部局に対しては2010年9月に直接インタビューを行うとともに及び同年10月から11月にかけて書面及び電話により数度聞き取りを、横浜市役所緑化担当部局に対しては2010年10月から11月にかけて書面及び電話により数度の聞き取りを、世田谷区役所緑化担当部局に対しては2010年12月10日に直接インタビューを行いとりまとめた。自治体へのインタビューや聞き取りの記録は第4節の「第6章参考資料：緑化地域制度導入自治体ヒアリング記録」を参照。

2. 名古屋市の建築物緑化制度

(1) 現在の制度

名古屋市においては、2008年10月31日から緑化地域制度を施行するとともに、条例（「緑の街づくり条例」）に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）を補完的に適用している。以下に名古屋市の制度を概観する。なお、緑化地域制度自体の概要は、第2章第2節2.（2）6）を参照。

1) 導入の趣旨

名古屋市では、1990年から2005年までの15年間で緑被率が29.8%から24.8%と5ポイント低下した。当該15年間で名古屋市では都市公園が約360ha、街路樹の緑被面積が60ha新たに確保されたが、それを上回る緑地が消失した。このような状況を受け、名古屋市では審議会（名古屋市緑の審議会）で審議を行った。その答申²（2006年11月20日）によると、上記のような市内の緑の減少に歯止めがかからない状況を受け、目標としている緑被率30%の達成に向けて、公的に整備される緑に加えて、市域の約2/3を占める民有地における緑を定着させることが不可欠であるため、市民や事業者等多様な主体が「緑のまちづくり」に参画することを求める緑化地域制度が効果的と考え導入したものである。これにより建築に伴い年間数百ha程度の緑が担保されることを期待している。また、この

趣旨から、区域の指定に当たっては幅広く規制の対象とするとともに、市民に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とされた。

また、市民アンケートの結果、緑化地域制度の導入について賛成又はやむを得ないという者が6割程度であったことも導入の契機となったとのこと。

2) 適用地域

幅広く規制の対象にするため、都市計画において市街化区域全域が緑化地域に指定されている。なお、名古屋市はそのほとんどが市街化区域であるが、一部が市街化調整区域となっている。

一方、条例に基づく建築物緑化制度は市の全域に適用されている。

3) 緑化率の最低限度

i) 緑化地域制度による緑化率の最低限度

緑化地域制度による緑化率の最低限度の基本的な値は以下の通り。なお、総合設計制度が適用される建築物及び特定街区内の建築物については、別に基準が定められている。

- ・ 建ぺい率の最高限度が 50%以下の区域 → 20%
- ・ 建ぺい率の最高限度が 50%を超え 60%以下の区域 → 15%
- ・ 建ぺい率の最高限度が 60%を超え 80%以下の区域 → 10%

なお、建ぺい率の最高限度が 60%以下の区域で建築基準法上いわゆる角地緩和等で建ぺい率が上乘せされる場合は加えられた後の建ぺい率の最高限度に応じて上記の数値が適用されている。

また、建ぺい率の最高限度が 80%の区域内で、建築基準法上いわゆる角地緩和の適用により建ぺい率の最高限度が 90%になる建築物や同区域内の防火地域内における耐火建築物等³には、緑化地域制度に基づく緑化率の最高限度は適用されない。

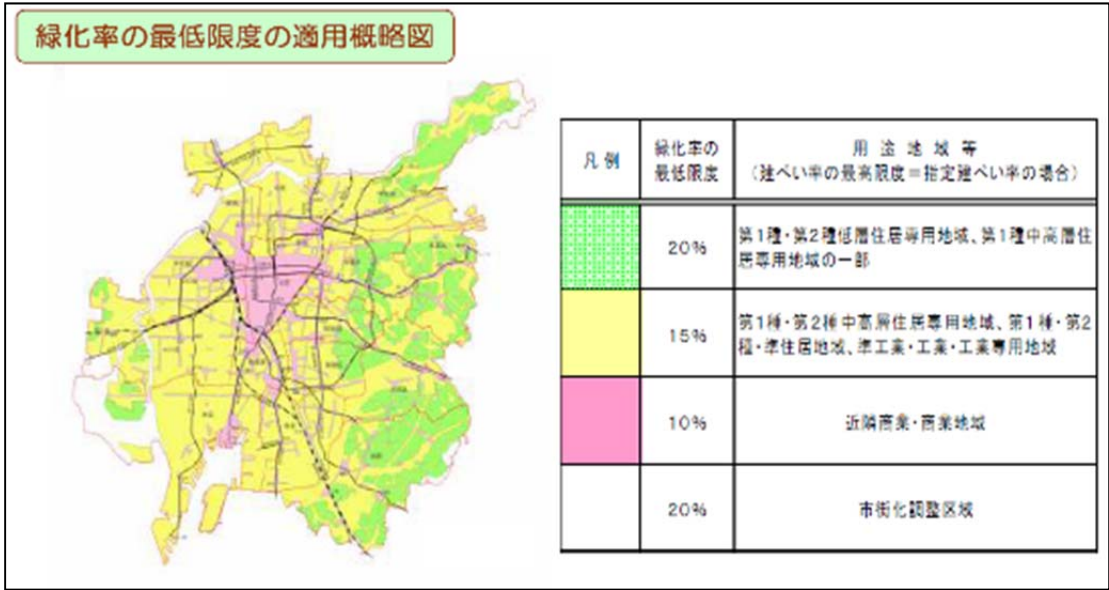


図 6-1 名古屋市の緑化率の最低限度の適用概略図⁴

ii) 条例に基づく建築物緑化制度による緑化率の最低限度

条例に基づく建築物緑化制度による緑化率の最低限度は、緑化率規制非適用建築物については10%、市街化調整区域内の建築物については20%とされている。

表 6-1 名古屋市の緑化地域制度及び条例に基づく
建築物緑化制度による緑化率の最低限度一覧⁵

	用途地域など	防火地域内の 耐火建築物	角地種別	建ぺい率の 最高限度 (%)	都市計法の規定 による緑化率 の最低限度(%)	建のまちづくり条例 の規定による緑化率 の最低限度(%)
市 街 化 区 域	第1種低層住居専用地域 (指定建ぺい率=30%)	-	-	30	20	適用なし
		-	○	40	20	適用なし
		○	-	40	20	適用なし
		○	○	50	20	適用なし
	第1種低層住居専用地域 第2種低層住居専用地域 (指定建ぺい率=40%)	-	-	40	20	適用なし
		-	○	50	20	適用なし
		○	-	50	20	適用なし
		○	○	60	15	適用なし
	第1種低層住居専用地域 第2種低層住居専用地域 第1種中高層住居専用地域 (指定建ぺい率=50%)	-	-	50	20	適用なし
		-	○	60	15	適用なし
		○	-	60	15	適用なし
		○	○	70	10	適用なし
	第1種中高層住居専用地域 第2種中高層住居専用地域 第1種・第2種住居地域 準住居地域 準工業地域 工業地域 工業専用地域 (指定建ぺい率=60%)	-	-	60	15	適用なし
		-	○	70	10	適用なし
		○	-	70	10	適用なし
		○	○	80	10	適用なし
	近隣商業地域 商業地域 (指定建ぺい率=80%)	-	-	80	10	適用なし
		-	○	90	0	10
		○	-	指定なし	適用なし	10
		○	○	指定なし	適用なし	10
市 街 化 調 整 区 域	指定建ぺい率30%	対象区域なし	-	30	適用なし	20
		対象区域なし	○	40	適用なし	20
	指定建ぺい率50%	対象区域なし	-	50	適用なし	20
		対象区域なし	○	60	適用なし	20
	指定建ぺい率60%	対象区域なし	-	60	適用なし	20
		対象区域なし	○	70	適用なし	20

・ 総合設計、一団地認定、特定街区、及び「名古屋市区画計画等の区域内における建築物の制限に関する条例」により緑化率の最低限度が定められた地区については、別途緑化推進課にご相談ください。

・ 高層住居誘導地区、高度利用地区、都市再生特別地区については、用途地域とは別に都市計画で建ぺい率が定められている場合には、その建ぺい率の最高限度に準じます。

なお、2000 年度の名古屋市の調査の結果、商業・近隣商業地域の当時の現状緑化率は 10% を少し下回る程度であり、法律上緑化地域制度が実質的に適用されない緑化率規制非適用建築物に条例で 10%の緑化義務を課すことは、過度な規制とは名古屋市では考えていないとのこと。この点は、国交省も了解済みとのこと。加えて、緑化率規制非適用建築物に対する緑化の義務付けには罰則は設けていない。これは、過度な規制としないためとのことである。

4) 対象となる敷地面積

1) で前述のように「多様な主体の緑のまちづくりへの参画」という導入趣旨から、コンビニエンスストアや4世帯コーポなども対象とするため、緑化地域制度においては、対象となる敷地面積は 300 m²以上となっている。ただし、建ぺい率の最高限度が 60%を超える区域については 500 m²以上となっている。なお、敷地が建ぺい率の最高限度が 60%を超える区域と 60%以下の区域に跨る場合は、敷地に占める面積の多いほうの区域の規定が適用される。

条例に基づく建築物緑化制度においては、対象となる敷地面積は、緑化地域内の緑化率規制非適用建築物については 500 m²以上、市街化調整区域内の建築物については 1000 m²以上とされている。

5) 適用除外対象物件

都市緑地法では、①建築物の敷地の周囲に十分な緑地が確保できていると考えられる建築物、②建築用途により緑化率の最低限度を満たすことが困難である建築物、及び③敷地形状により緑化率の最低限度を満たすことが困難である建築物について、市町村長がやむを得ないと認めて許可した場合に限り緑化地域制度における緑化率の最低限度の適用を除外することができると定めているが、名古屋市では、特に②について、適用除外の対象となりうる緑化が困難である物件（除外物件）を表 6-2 のように具体的に列挙している。また、適用除外の許可を受けたとしても、敷地全体から除外物件の水平投影面積を控除した残りの敷地面積に対して、規定の緑化率の最低限度を満たさなければならないこととされている。また、この適用除外の制度は、条例に基づく建築物緑化制度にも適用されている。

表 6-2 適用除外対象物件⁶

建築用途	除外物件（法令で離隔エリアが定められている場合はその面積も含む）
学校	・ グラウンド
	・ 屋外プール
工場等	・ 軌道敷
	・ 煙突、パイプラック、廃棄物処理施設、クレーン、変電施設などの固定設備
	・ 高圧ガス保安法に規定する高圧ガス製造所など
	・ ガス事業法に規定するガス工作物など
	・ 消防法や液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則に規定する危険物貯蔵所など
	・ 鉄道事業法に規定する軌道など
交通関連施設	・ 鉄道法に規定する軌道など
	・ 軌道法に規定する軌道など
	・ 道路法に規定する一般交通の用に供する道や道路付属物など

6) 手続

緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度の適用関係を整理した手続フローは次頁図 6-2 の通り。

このうち代表的な緑化地域制度の適用がある一般的な場合が次々ページ図 6-3 の手続（1）である。このフローにあるように、建築物の新築又は床面積が1.2倍以上増加する増築（以下「新築等」という。）を行おうとする者は、建築物の計画が緑化地域における緑化率規制に適合していることを証明する緑化率適合証明を市長（実際には緑化担当部局）に申請することとされている。この緑化率適合証明は、法律（都市緑地法・建築基準法）上は必ずしも行わなければならない手続ではないが⁷、円滑な建築確認のために有用なサービスとして国が都市緑地法施行規則に規定した制度であり、名古屋市でも事実上必須となっている。その趣旨は、建築主事又は指定確認検査機関は必ずしも緑化の知識や経験を十分に有しているわけではないことから、緑化施設の計画が緑化率規制に適合しているかをチェックするのは容易ではないため、市長がそれを証明することとしたものである。

そして、市長の発行する緑化率適合証明通知書の写しを添付し、建築主事又は指定確認検査機関に建築確認を申請する。緑化率規制は、建築基準関係規定とされているので⁸、建築物の計画が緑化地域制度の緑化率規制に適合していなければ、建築主事等は建築確認を行うことができない。なお、条例に基づく建築物緑化制度の適用対象建築物（緑化率規制非適用建築物）においても、事実上この緑化率適合証明制度が必須となっており、「緑化地域制度申請の手引き⁹」等でも建築確認の申請の際緑化率適合証明通知書の写しを添付することとされている。

手続き選択フロー

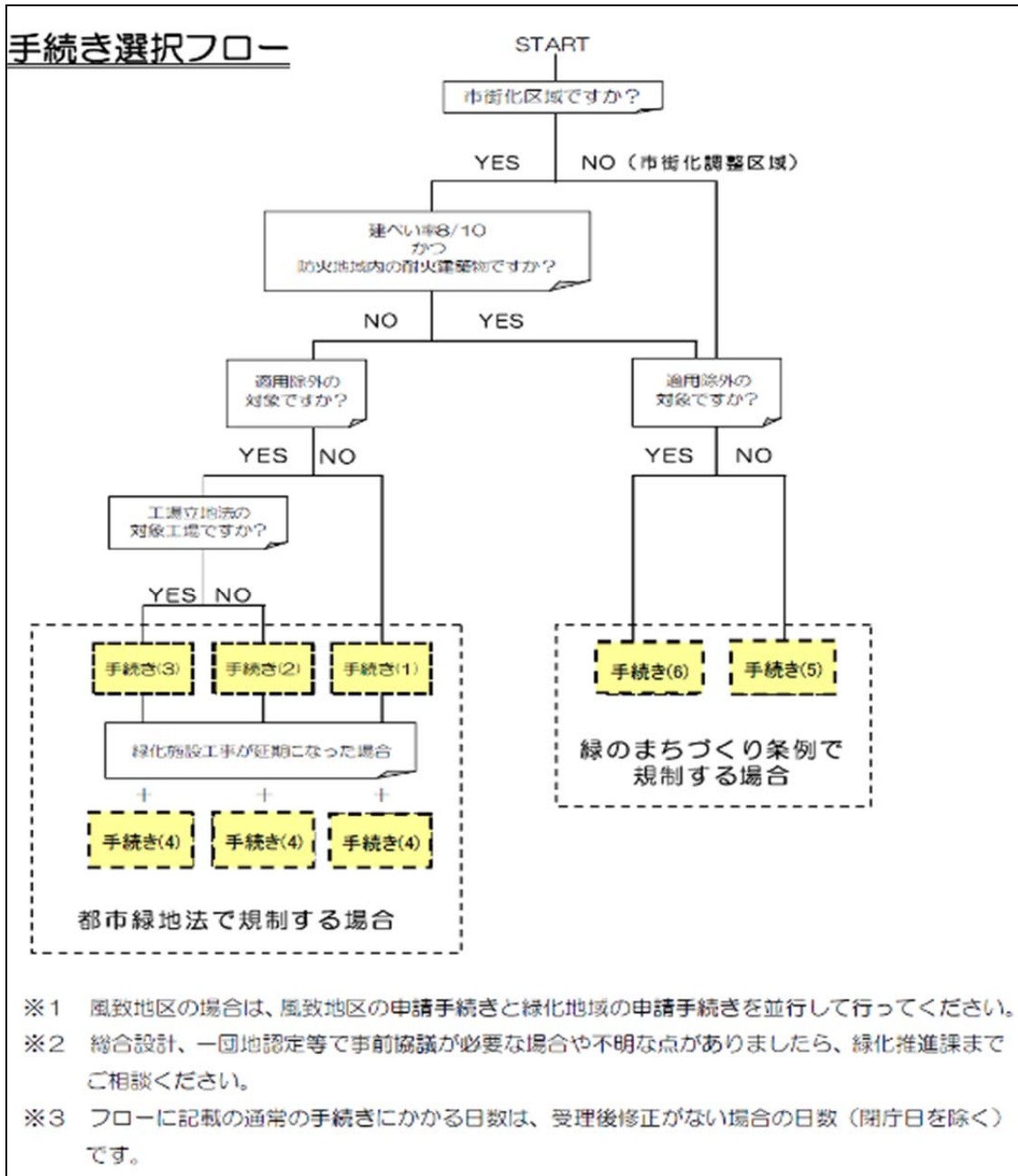


図 6-2 名古屋市緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度の手続フロー¹⁰

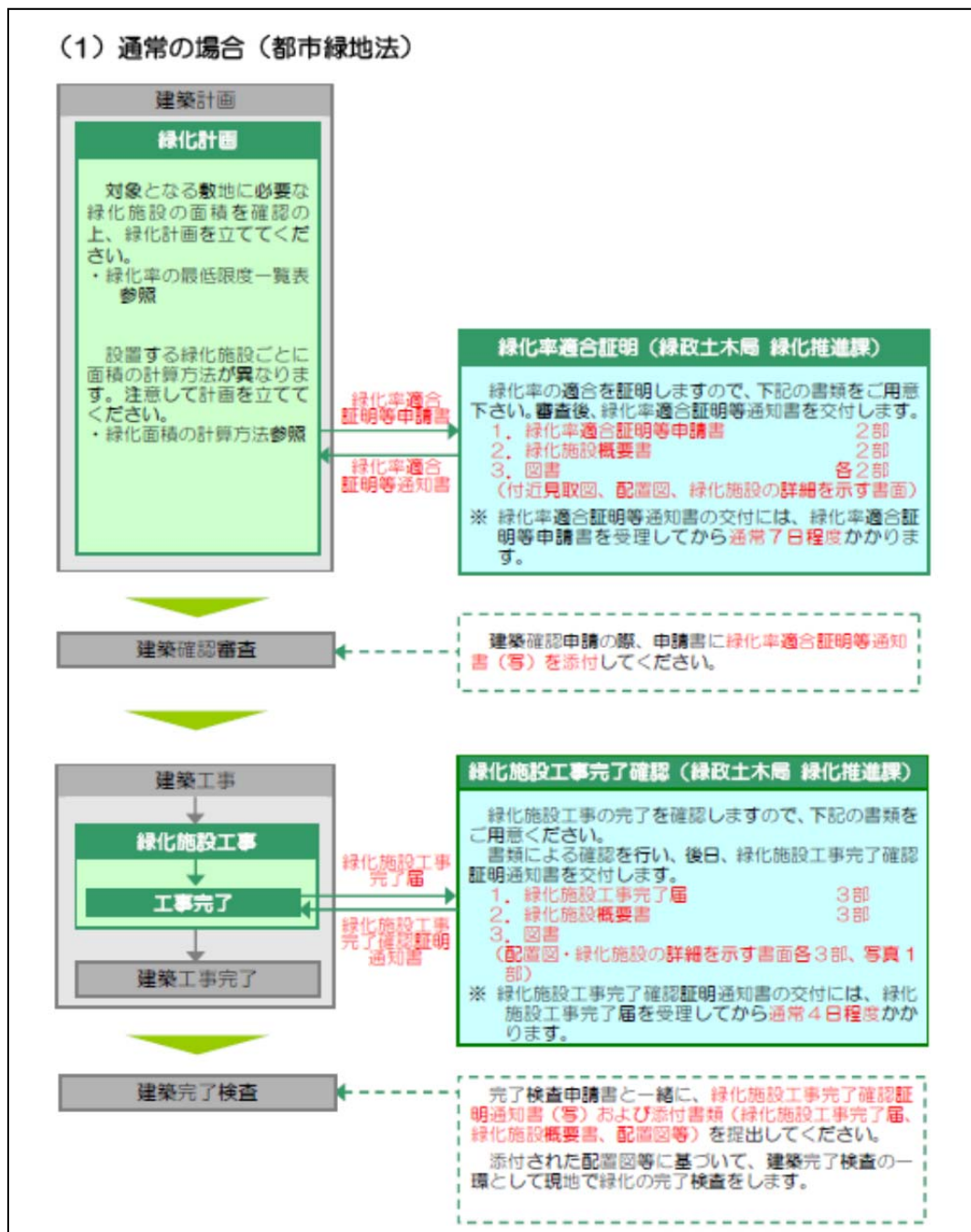


図 6-3 名古屋市緑化地域制度適用の場合の手続フロー¹¹

また、新築等を行おうとする者は、建築確認後建築工事に着工し緑化施設に関する工事が完了した場合、完了検査の申請前に緑化施設工事完了届を市長に提出することとされている。そして、市長はこの届出が緑化率規制に適合しているかをチェックし、適合している場合緑化施設工事完了確認証明通知書を発行し、新築等を行おうとする者は当該通知書の写しを添付して建築主事又は指定確認検査機関に完了検査を求めることとされている。

これは、国が想定していなかった名古屋市独自の制度であり、建築部局（特に指定確認検査機関）の要請により設けられた制度とのことである。その趣旨は、適合証明と同様に

建築主事又は指定確認検査機関の緑化の知識や経験を補うとともに、市が実際の緑化の状況を把握するためである。また、その背景として、名古屋市においては、旧緑化協議制度の精神を受け継いで、「計画通りの緑化施設」の完成ではなく、（結果として）「緑化率規制に適合した」緑化施設の完成を求めるという姿勢をとっていることもあると考えられる。

なお、条例に基づく建築物緑化制度の適用対象建築物においても、条例でこの緑化施設工事完了届の提出義務が課されているが、完了検査の際に緑化施設工事完了確認証明通知書の写しを添付することとはされていない。

7) 申請に必要な書類

緑化率適合証明を申請する際には、①「緑化率適合証明申請書」のほか、②緑化施設の面積の計算方法に定められた緑化施設の種別毎の面積や緑化率等を記載した「緑化施設概要書」、③工事場所、方位、道路、用途地域及び目標となる地物を示した「付近見取り図」、④建築物（建築面積）の位置、緑化施設の配置及び種別、緑化施設の面積等を明示した「配置図」及び⑤緑化施設の詳細を示す書面として「求積図」、「面積計算書」及び必要に応じて「個別詳細図」（屋上緑化や壁面緑化、駐車場緑化を行う場合に、場合に応じて断面図、仕様が確認できる図書等）を提出することとされている。

8) 緑化施設工事完了延期認定

都市緑地法では、緑化率規制非適用建築物¹²について、気温その他のやむを得ない理由により建築工事の完了日までに緑化施設を完了できない場合に、市長の認定により緑化施設工事の完了を延期できると定められている。この市長の認定があれば、緑化工事が完了しなくとも建築完了検査を受け、建築物の供用を行うことができることとされている。

これを受けて、従来名古屋市では、通常建築工事の完了間際に行われる植栽工事の施工時期に台風や水害、大雪等、物理的に植栽が困難な事象が起きた場合に限定して認定を認め、植栽工事の施工時期が真夏や真冬にあたる場合であっても名古屋地方において一般的に想定される気候等を理由には認定を認めてはこなかった。

しかしながら、緑化地域制度の運用を行ううちに、真夏など植物の健全な生育が極めて困難な場合や、それ以外でも植栽工事が物理的に不可能な場合があることがわかってきた。このため、緑化地域制度の施行から約8ヶ月経った2009年6月から、以下の場合にも市長の認定により、緑化施設の工事の完了を延期することができることとされた。

イ) 物理的に植栽が不可能な場合（物理的に植栽が不可能と認められる区域に限る）

- ①建物の完了検査予定日から概ね1ヶ月以内に除却する建築物等が植栽予定場所に存在するために、緑化率確保が物理的に不可能な場合
- ②一つの建築敷地で複数の建築工事が連続して施工されるために、中途での緑化率確保が物理的に不可能な場合
- ③その他、物理的に植栽が不可能であると特に市長が認めた場合

ロ) 植物全般にとって極めて生育困難な自然条件である場合（植栽以外の緑化施設（土留、園路など）を除く。）

①工事の完了予定日が、7月20日から同年9月20日までの間にある場合

②その他、植物全般にとって極めて生育困難な自然条件であると特に市長が認めた場合

なお、条例に基づく建築物緑化制度においては、前述のとおり緑化施設の工事の完了と無関係に建築物の完了検査を行うことができることから、この緑化施設工事完了延期認定制度の適用はない。

9) 緑化施設の計画の変更

「緑化率適合証明通知書」の交付後に、緑化施設工事の内容に大きな変更が生じた場合や、緑化率適合証明申請書の記載内容（建築物の名称、緑化施設の面積、緑化率、工事着手・完了予定年月日、担当者等を除く）に変更が生じた場合は、市長に「申請書等記載事項変更届」を提出する必要があることとされている。緑化施設の工事の内容の大きな変更とは、緑化手法の大きな変更（屋上緑化や、壁面緑化、駐車場緑化など新たに緑化資材を使用する場合）や、緑化計画が大きく変わった場合などが該当する。軽微な変更の場合（樹種の変更、配置の変更、緑化率の最低限度以上での緑化面積の増減など）は「緑化施設工事完了届」で確認するため、「申請書等記載事項変更届」を提出する必要はないとされている。

10) 維持管理

緑化地域制度では、都市緑地法において緑化率を建築物の維持保全者の義務とするとともに、市町村長の命令及び罰則でこれを担保している。また、条例で、設置された緑化施設の管理方法の基準及び当該基準違反に対する罰則を定めることができることとしている。これを受けて名古屋市では、条例で以下のように緑化施設の管理方法の基準を定めている。なお、これに違反した場合の罰則は定めていない。その理由は、以下の規制内容の違反に対する罰則の実際の適用は難しいと考えたためとのことである。

①緑化施設を良好な状態で維持保全するよう努めるとともに、植物を枯損状態で長期間放置しないこと。

②建築物その他の工作物の屋上若しくは上面又は建築物の壁面に緑化施設を設けた場合においては、植物の生育状況及び建築物等への支障の有無を確認するなど巡回及び点検に努めること。

③施肥や農薬の使用に当たっては、関係法令を遵守すること。

なお、条例に基づく建築物緑化制度においては、緑化率を維持することは必ずしも義務とされておらず、市長の命令や罰則も定められていないが、上記①～③のみ適用があることとされている。

また、枯損等により若干緑化面積が減少しても維持管理義務違反とならないよう、新築等の当初から緑化率の最低限度ぎりぎりではなく、これを若干上回るよう助言・指導が行

われているとのこと。

また、維持管理に対する義務付けの担保のため、グリーンパトロールを年 2 回または 3 回（6・9・2 月）、担当職員全員（9 名）が 2 人 1 組となって行っている。1 回あたりの実施日数は約 15 日とのこと。2009 年度は 104 件行われており、これは全体の約 1 割の物件がパトロールされたことになる。2010 年度は同年 9 月現在 86 件行っており、年度内に全体の約 2 割のカバーを予定しているとのことである。

パトロール等で違反が判明した場合には、指導（長期にわたるものもあるとのこと）を行っている。一方、今後、悪質な違反については、行政指導・行政処分を行うことも検討しなければならないものの、現在のところ、手続の詳細は定まっていないとのこと。

1 1) 緑化施設の面積の算定方法

緑化施設の面積の算定方法は、緑化地域制度・条例に基づく建築物緑化制度とも共通となっている。以下に、都市緑地法関係法令に定められている緑化施設の面積の算定方法の基準（すなわち全国共通事項）と名古屋市が独自に定めた全国基準を補った詳細基準に分けて記述する。

i) 都市緑地法関係法令に定められている方法

以下に定める緑化施設の種別毎の面積の合計とされている。なお、イ) の壁面緑化を除き、いずれの場合も水平投影の重複部分は緑化面積に二重に含めることはできない。また、建築物の空地、屋上その他の屋外に設けられるものに限られ、アトリウム等も含め建築物の屋内に設けられるものは緑化施設の面積に含めることはできない。既存の緑地を残す場合も緑化施設の面積に含めることができる。

イ) 壁面緑化

緑化施設が整備された外壁の直立部分の水平投影の長さ×1 m

ロ) 樹木

次に示す 3 通りの計算方法のうち、いずれかの方法に従って計算する。最も有利な方法を選択することができる。

① 樹木ごとの樹冠の水平投影面積

樹木ごとの樹冠の水平投影面積。ただし、その水平投影面が他の樹冠の水平投影面と一致する部分は緑化面積に含めることはできない。

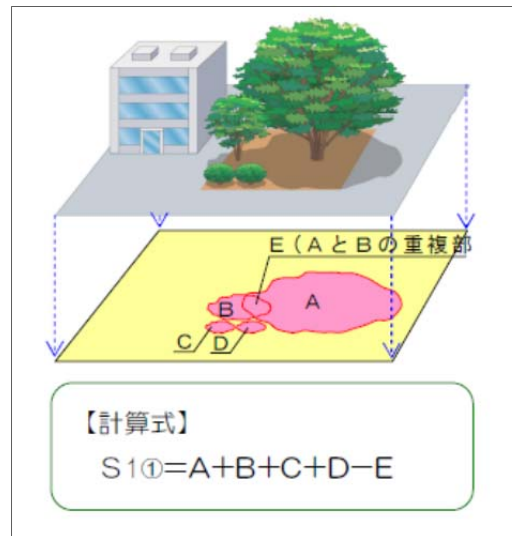


図 6-4 樹冠の水平投影面積による緑化面積の算定方法¹³

② 樹木の高さに応じて樹冠を円とみなした時の水平投影面積

高さ一メートル以上の樹木ごとに樹木の高さに応じてそれぞれ表 6-3 の半径とし、当該樹木の幹の中心をその中心とする円とみなして算出した「みなし樹冠」の水平投影面積。ただし、「みなし樹冠」が敷地外に出る部分は緑化面積に含めることはできない。例えば舗装の中に植樹を設置し単独で樹木を植栽する場合などに有効。

樹木の高さ (緑化工事完了時)	みなし樹冠 の半径	みなし樹冠 の面積	本数
高木 4.0m以上	2.1m	13.8㎡	T ₁
中高木 2.5m以上 ~4.0m未満	1.6m	8.0㎡	T ₂
中木 1.0m以上 ~2.5m未満	1.1m	3.8㎡	T ₃
この計算方法は、樹高が1m以上のものに限ります。			

表 6-3 樹木の高さに応じたみなし樹冠の半径と面積¹⁴

【計算式】

$$\textcircled{2} = T_1 \times 13.8 + T_2 \times 8.0 + T_3 \times 3.8 - (\text{「みなし樹冠」の重複する面積})$$

③ 植栽基盤の水平投影面積

その面積に応じて樹木が以下の本数以上で、かつ適切な配置で植えられている植栽基盤の水平投影面積。例えばつつじの植樹帯等に有効。

【計算式】

Aが以下の式に当てはまる場合、Aの面積を③の面積とすることができる。

$$A \leq 1.8 T_1 + 1.0 T_2 + 4 T_3 + T_4$$

A 当該部分の水平投影面積 (単位 平方メートル)

- T 1 高さが四メートル以上の樹木の本数
- T 2 高さが二・五メートル以上四メートル未満の樹木の本数
- T 3 高さが一メートル以上二・五メートル未満の樹木の本数
- T 4 高さが一メートル未満の樹木の本数

ハ) 芝その他の地被植物

芝その他の地被植物で表面が被われている部分の水平投影面積。

ニ) 花壇その他これらに類するもの

草花その他これらに類する植物が生育するための土壌その他の資材で表面が被われている部分の水平投影面積。草花その他これらに類する植物が、年に6ヶ月以上植えられていることを条件に、花壇面積の全てを緑化面積として計上できることとされている。また、業として生産していない菜園は、花壇として扱うことができるとされている。

ホ) 水流、池その他これらに類するもの

池、水流等で、樹木、植栽等と一体となって自然的環境を形成しているものの水平投影面積を緑化面積とすることができることとされている。

ヘ) イ)～ホ)の施設に附属して設けられる園路、土留その他の施設

イ)～ホ)の緑化施設の面積の20%までその水平投影面積を緑化面積とすることができることとされている。

ii) 名古屋市独自の算定方法

i) の都市緑地法関係法令で定められた算定方法の基準を補って、名古屋市では緑化施設の算定方法の詳細基準を独自に定めている。以下特徴的なものの例を挙げる。

イ) 壁面緑化

①基本的な考え方

i) イ)の壁面緑化の算定方法が適用されるのは、建築物の外壁の緑化に限られ、塀やフェンス等、建築物の外壁以外の壁面の緑化は緑化面積として計上することができないこととされている。また、つる性の植物を利用する場合は3株/m以上必要とされている。冬に枯れてしまう一年草（アサガオ等）は壁面緑化として扱われないが、ナツツタ等、冬期に落葉はするが茎が残るものは壁面緑化として計上することができることとされている。

また、同一壁面の複数箇所を緑化した場合、水平投影が重なる部分は、重複して計上することはできないが、階段状の建築物で、外壁の水平投影が重ならない場合は、それぞれの緑化面積を計上することができることとされている（図 6-5 及び図 6-6 参照）。

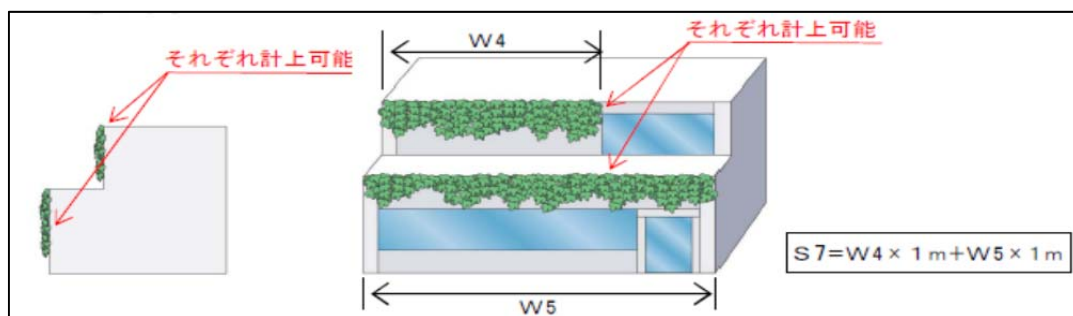


図 6-5 壁面緑化の面積の算定方法¹⁵

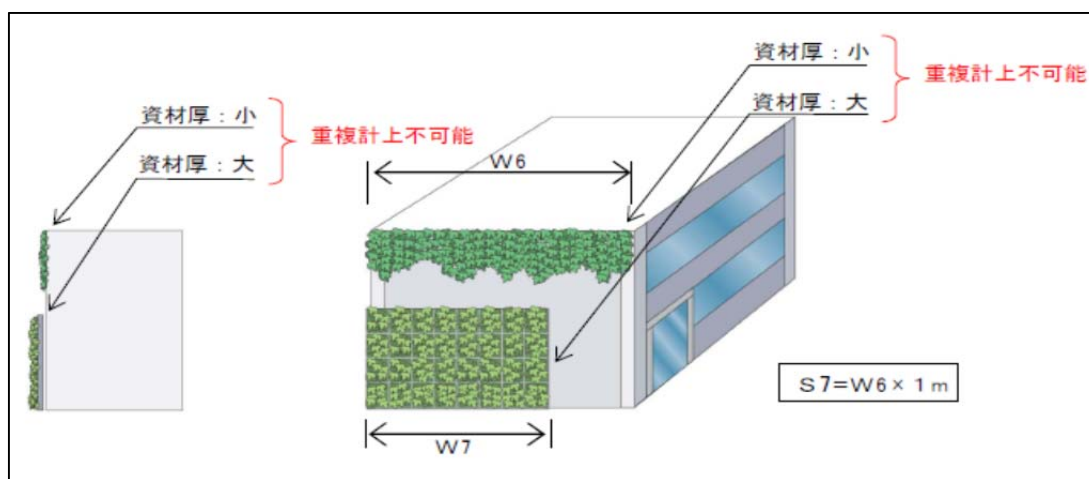


図 6-6 壁面緑化の面積の算定方法¹⁶

②特殊な壁面緑化1：自立式壁面の緑化

建築物の外壁に沿わせてフェンス等を設置し緑化する場合も、i) イ) の壁面緑化として扱うことができることとされている。ただし、フェンス等の外面から建築物の外壁までの距離が 50 c m 以内で、外側に緑化されていることが条件とされている。

③特殊な壁面緑化2：生垣

建築物の外壁に沿わせて生垣を植栽する場合、生垣を i) イ) の壁面緑化として扱うことができることとされている。ただし、中木以上の樹木を用いて、壁面から幹の中心までの距離 50 c m 以内に、1m 当り 2 本以上植栽することが必要とされている。また、生垣は樹木として計上することもでき、その場合、壁面緑化として算出した面積と、樹木として算出した面積の両方を緑化面積として計上することができることとされている（図 6-7 参照）。

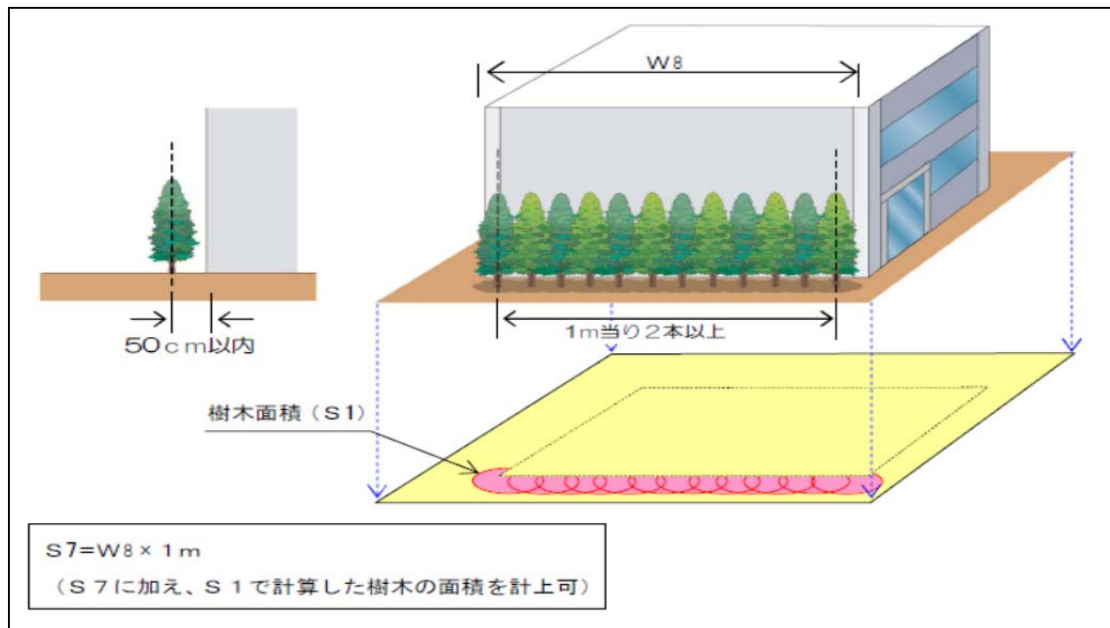


図 6-7 生垣の面積の算定方法¹⁷

④特殊な壁面緑化3：エスパリエ

エスパリエとは、樹木を壁面や塀などに誘引して緑化する手法である(図 6-8 参照)。
エスパリエを使用して壁面緑化する場合も、i) イ) の方法により緑化面積に計上することができることとされている。

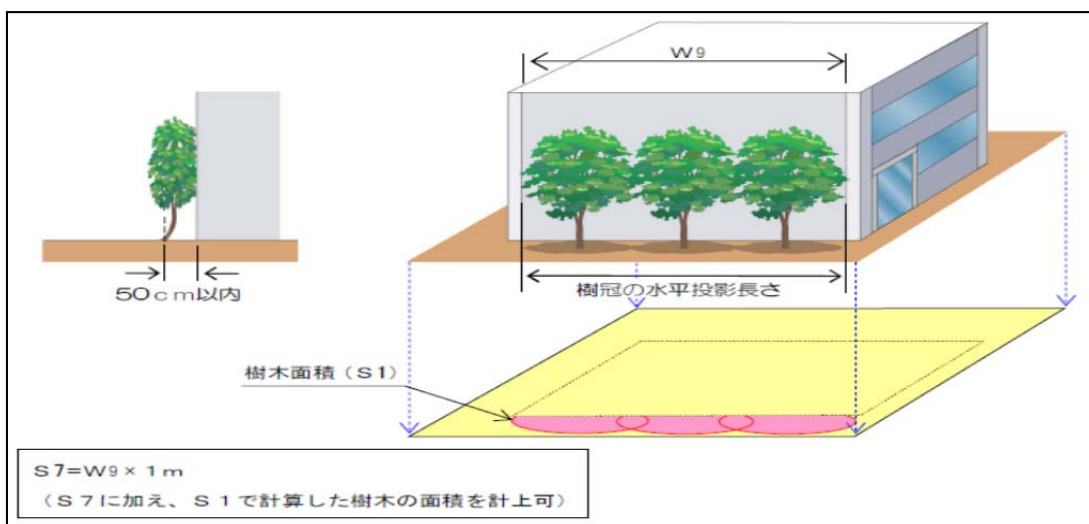


図 6-8 エスパリエの面積の算定方法¹⁸

ただし、中木以上の樹木を用いて、壁面から幹の中心までの距離を 50 cm 以内に植栽することが必要とされている。その場合の壁面緑化面積は「樹冠の水平投影長さ×1m」とすることとされている。また、エスパリエは生垣と同様、樹木として計上することもできることとされており、その場合、壁面緑化として算出した面積と、樹木として算出した面積の両方を緑化面積として計上することができることとされている。

ロ) 樹木ごとの樹冠の水平投影面積

i)ロ) ①の樹冠の水平投影部分が敷地外に出る部分は、緑化面積に含めることはできないこととされている。また、図 6-9 の面積を樹幹の水平投影面積とすることができることとされている。

ハ) 植栽基盤の水平投影面積

i)ロ) ③の式の右边で計算された面積が植栽基盤の面積を下回るときは、当該計算された面積を植栽基盤の面積とすることができることとされている。

二) 芝その他の地被植物

①芝の考え方

i)ハ) の方法について、芝は 7 分張以上の張芝を行っていれば、植栽基盤全体の水平投影面積を緑化面積として計上することができることとしている。7 分張未満の場合は実際の張芝の水平投影面積が緑化面積となる。(例えば 5 分張であれば、植栽基盤全体面積の 50%が緑化面積となる。)

②地被の考え方

地被植物について、i)ハ) の方法を適用する場合にその樹種ごとに平米当たりの植栽本数を定めている。

③緑化補助資材を使用した場合の考え方

i)ハ) の方法について、緑化補助資材を使用する場合は、実際に植栽が被っている部分の水平投影面積を緑化面積として計上することができることとされている。例えば、緑化ブロックを使用する場合、地表部分の 85%に植栽可能な製品であれば、「緑化ブロック設置部分の水平投影面積×0.85」となる。(右図 6-10)

④パーゴラ等の考え方

i)ハ) の方法について、新規にパーゴラ等を設置する場合は、樹木の高さに応じたみなし樹冠面積 i) (i) ロ) ②) で計上するか、植物のつるがパーゴラ等を平均して 30 cm 以下の間隔で被っていれば、その面積を緑化面積として計上することができることとされている。

ホ) 花壇その他これらに類するもの

i)二) の花壇その他これらに類するものについて、プ

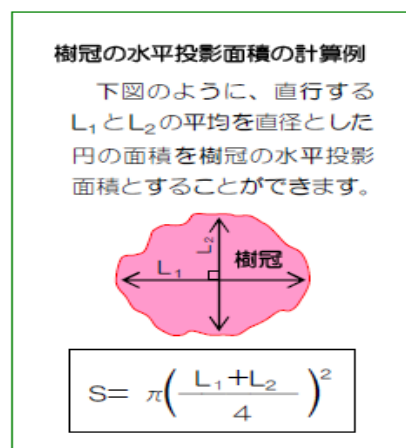


図 6-9 樹冠の水平投影面積の算定例

(名古屋市「緑化地域制度申請の手引き (平成 22 年 3 月)」 36 頁より)

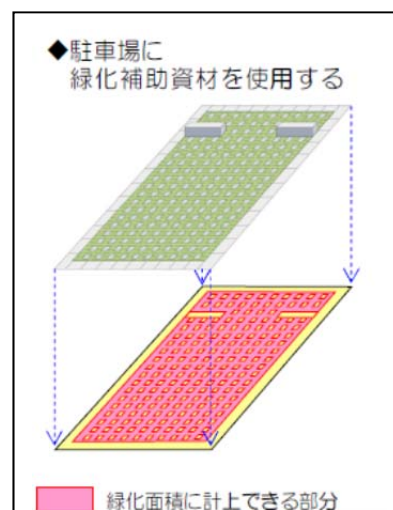


図 6-10 補助資材を利用した駐車場の緑化面積の算定方法
(名古屋市「緑化地域制度申請の手引き (平成 22 年 3 月)」 38 頁より)

ランターやコンテナ等は、原則として緑化面積に計上できないが、概ね容積 50L 以上のものを、アンカーボルトやモルタル、接着剤等で地盤や建築物等の躯体にしっかりと固定すれば緑化面積として計上できることとされている。

へ) 水流、池その他これらに類するもの

①植栽等との位置関係の条件

i)ホ) のうちの池について、外周延長の 1/2 を超えて連続して植栽等に面していることが必要とされている。また、水流の場合、流れの両側が植栽等に面していることが必要とされている。さらに、水流と水流に面している植栽等との横断面のうち、植栽等の横断延長が水流の横断延長を超えていることが必要とされている。加えて、池、水流ともに、面している一体の植栽等が、池・水流の面積以上であることが必要とされている。

②材料の条件

i)ホ) のうちの池について、池や流れの底の表面が、土もしくは石で被われていることが必要であり、コンクリート、タイル、レンガ等で表面が被われている場合は、緑化面積に計上することはできないこととされている。

③水流の部分計上

i)ホ) のうちの水流について、一つの水流の中で、上記の条件を満たす区間と満たさない区間がある場合は、条件を満たす区間のみを部分計上することとされている。

ト) 園路、土留その他の施設

①土留の条件

i)へ) のうちの土留について、少なくとも片側が植栽等に面していることが必要とされている。

②園路の条件

i)へ) のうちの園路について、その両側が植栽等に面していること、園路に面した植栽等の面積が園路の面積以上であること、及び園路と園路に面した植栽等の横断面のうち植栽等の横断延長が園路の横断延長を超えていることが必要とされている。また、日常的な車両通行のないことが必要とされている。一つの園路の中で、上記の条件を満たす区間と満たさない区間がある場合は、条件を満たす区間のみを計上することができることとされている。(次頁図 6-11 参照)

③植栽等と一体となった小規模な広場の条件

連続する外周延長の 1/2 を超えて植栽等に面していること、及び面している植栽等の面積が広場の面積以上であることが必要とされている。

④植栽等と一体となった散水用配管・排水溝の条件

植樹帯の中に設置されていることが必要とされている。

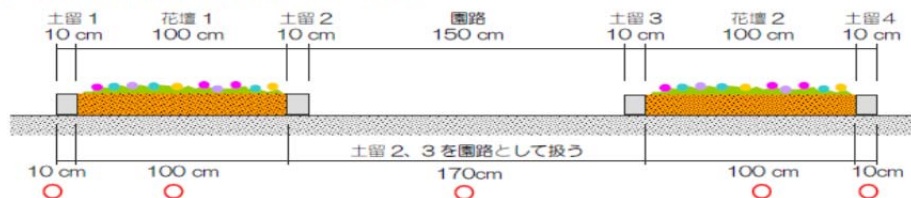
⑤ベンチ等の条件

植栽もしくは園路、小規模な広場の中に設置されているベンチや水のみ、遊具、照明、看板等で、緑地の利用や維持管理に関する施設とされており、1 施設で 1 m² 以上のもの

は対象外とされている。

◆横断延長の条件による園路・土留の考え方

(例 1) 園路を緑化面積に計上できる場合



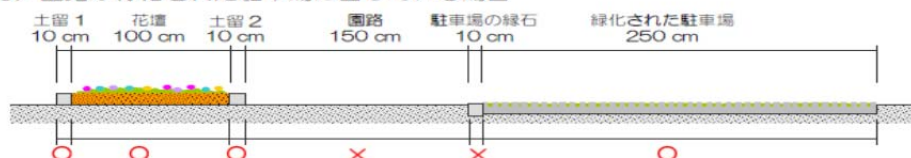
- ・土留2、3を園路として扱います。
- ・土留2、3を園路として扱うと、園路の横断延長は170cmとなります。園路に面した植栽等（花壇）の横断延長（ $100\text{cm} \times 2 = 200\text{cm}$ ）が園路の横断延長を超えるため、園路を緑化面積に計上することができます。
- ・土留1、4は片側が植栽等に面しているため、緑化面積に計上することができます。

(例 2) 園路を緑化面積に計上できない場合



- ・(例1)と同様に、土留2、3を園路として扱うと、園路の横断延長は220cmとなります。園路に面した植栽等（花壇）の横断延長（ $100\text{cm} + 100\text{cm} = 200\text{cm}$ ）が園路の横断延長を超えないため、園路を緑化面積に計上することができません。
- ・土留2、3を園路として扱わず土留として扱えば、土留2、3は片側が植栽等（花壇）に面しているため、緑化面積に計上することができます。園路（200cm）は植栽等に面していないため、緑化面積に計上することはできません。

(例 3) 園路が緑化された駐車場に面している場合



- ・園路の片側が緑化された駐車場に面していますが、緑化された駐車場はS5で規定する「植栽等」とはみなされないため、園路部分を緑化面積に計上することはできません。同様に緑化された駐車場の周囲にある緑石も土留として認められません。
- ・緑化された駐車場に緑化補助資材を使用している場合は、実際に緑が被っている面積のみ緑化面積に計上することができます。

図 6-11 横断延長による園路・土留の考え方¹⁹⁾

1 2) 緑化の方法（緑化施設の質）

緑化地域制度及び現在の名古屋市の条例に基づく建築物緑化制度の下では、緑化施設の質に関する基準は定めていないため、緑化施設の質のコントロールは制度上は行うことができない。ただし、敷地面積 1000 m²以上の建築物では、法令外で別途協議を行ってもらっており、事実上ほとんどの場合この協議が行われている。この協議の中で緑の質についてもお願いをしているとのことである。

1 3) 助成制度等

名古屋市では、市独自に各種の緑化助成制度等を持っている。以下に、主なものを概観

する。

i) 資金助成制度

イ) 民間施設緑化支援事業（「みどりの補助金」）

緑化する面積が 80 平方メートル以上(生垣の場合は 50m 以上)の緑化工事で、iii) イ) の緑化施設評価認定制度で一定以上の評価認定を受けるなど、必要な要件を満たすものを対象としている。工事費の 2 分の 1 以内で、10 万円以上 500 万円以内の助成が行われる。ただし、面積(生垣の場合は延長)あたりの単価には上限が設けられている。

2009 年度及び 2010 年度の 2 年間で、87 件、27,500 m²の助成が行われた [藤井, 2011]。

ロ) 名古屋緑化基金建築物緑化助成制度

一般的な屋上・壁面緑化の工事を行う個人又は事業者に対して助成を行うもの。新築・既存建築物どちらも対象になる。屋上緑化については 10 m²以上かつ屋上面積の 2/10 以上の緑化工事に対し、①工事費の 1/2 の額であり、②緑化面積 1 m²当り上限額 2 万円以内、かつ③上限額 50 万円以内で助成を行う。また、壁面緑化については、建築物の壁面に沿って 10m 以上の緑化工事に対して、①植栽工事費の 1/2 の額かつ植栽延長 1m 当り上限額 1 万円以内、又は②誘引資材工事費の 1/2 の額かつ設置面積 1 m²当り上限額 2 万円以内であって、③これらの合計金額の上限額 50 万円以内で助成を行う。

ハ) 奨励モデル型建築物緑化助成制度

奨励モデルとなるような優れた屋上緑化・壁面緑化を普及するため事務所、店舗等の事業用建築物又は戸数 10 戸・3 階建て以上の中高層住宅に対して助成を行う。新築のみが対象。屋上緑化・壁面緑化とも工事費の 1/2 かつ上限額 300 万円以内の助成を行うこととされており、その他緑化施設や緑化工事の種類によって要件が定められている。

ニ) 生垣等工事資金助成制度

住宅に生垣等を設ける工事に対して助成を行うもの。既存の住宅敷地の道路沿いで、ブロック塀を撤去して生垣を設ける場合や、新たに生垣を設ける場合に助成対象となることとされている。工事の種類に応じ、1 万円から 6 万円又は 13 万円以内の範囲で助成が行われる。また、生垣の延長が 20m 以内であること等の要件が付されている。

ii) 融資制度

イ) 環境保全設備資金融資制度

中小企業者又は中小企業団体が緑化などの環境保全対策（緑化のほかには、公害防止設備の導入や低公害自動車の購入等）をする際に取り扱い金融機関から資金を融資するもの。緑化に対する融資については、iii) イ) 緑化施設評価認定制度で一定以上の評価認定を受けることが要件とされている。緑化の場合、融資限度額は中小企業者は 5,000 万円（中小企業団体は 6,000 万円）、融資期間は 7 年間とされている。緑化の融資を受けた場合、支払った利子の全額を市が補助する。

なお、2011 夏現在、融資実績はないとのこと [藤井, 2011]。

ロ) 住宅ローンなどの融資

民間金融機関による住宅ローン等の融資に際して、*iii)* イ) の緑化施設評価認定制度の評価認定ランクに応じて各種優遇を受けることができる。また、*iii)* ロ) の自己宣言型緑化プログラムの宣言により各種優遇を受けられる場合もある。金融機関ごとに取り扱いが異なる。

なお、利用実績は数件程度とのこと [藤井, 2011]。

iii) 評価認定制度

イ) 名古屋市緑化施設評価認定制度「NICE GREEN なごや」

建築物所有者等の任意の申請により、名古屋市内の建築物の敷地内などで整備される緑化施設の内容を、市が一定の基準により評価し、ランクを認定する制度。認定ランクに応じて認定証や認定ラベルが発行されることとされている。①緑化面積、②高木植栽、③接道緑化、④既存樹木の保全、⑤屋上・壁面緑化、及び⑥維持管理努力の 6 項目について客観的な評価基準により評価される。緑化地域制度や条例に基づく建築物緑化制度の適用がない建築物（敷地面積の小さい建築物や既存の建築物、敷地外駐車場など）に緑化施設を整備する場合でも認定を受けられることとされている。また、既存の緑化施設でも認定を受けられることとされている。本認定はあくまで良好な緑化を市が認定するのみであり、それによるアピール効果を狙った制度であるが、この制度による認証が上記 *ii)* イ) やロ) 等の助成制度の要件となっているものもある。

2011 年 3 月末までの認定実績は 318 件となっている [藤井, 2011]。

ロ) 自己宣言型緑化プログラム「TEAM GREEN なごや」

個人、グループ、企業(事業所単位でも可)などが、任意で緑のまちづくりへの取り組みを自己宣言し、実践していくもの。宣言書を市へ提出すると、承認証とチームパスが発行される。自宅など単一の場所で緑のまちづくりへの取り組みを宣言する「TEAM GREEN PERSON」、チェーン店など複数の場所で緑のまちづくりへの取り組みを宣言する「TEAM GREEN PRODUCTION」、緑のまちづくりに取り組む方々を人的・物的・経済的に支援することを宣言する「TEAM GREEN PARTNER」の 3 つのタイプの中から一つ 1 以上を宣言する者が選ぶ。本プログラムへの参加が、上記イ) 緑化施設評価認定制度の評価項目⑥維持管理努力の評価となることとされている。本宣言をすることにより、上記 *ii)* ロ) の住宅ローンの融資などの優遇を受けることができる場合がある。

2011 年 3 月末までの承認実績は 104 件となっている [藤井, 2011]。

1 4) 緑化の実績

名古屋市における緑化地域制度の実績は、2008 年 10 月末～2011 年 3 月末の 2 年半で、申請件数 3199 件、緑化面積約 104ha、その平均緑化率は 14.9%となっている [藤井, 2011]。なお、施行から 2009 年 10 月末の一年間では、申請件数は 1449 件、緑化面積約 52ha となっている²⁰。

i) 緑化施設ごとの実績

施行から1年間の実績について、緑化施設ごとの内訳は表 6-4 の通り。安価で施工や管理の簡単な芝、地被植物の割合が高い。そのうち4.3%は駐車場緑化である。樹木による緑化の基準がない中、樹木の割合は約1/3となっている。屋上緑化は3.5%とまだまだ少ない。園路・土留め等は、全体の20%まで認められているものの、実際の割合はわずかにとどまっている。

表 6-4 名古屋市における緑化施設ごとの緑化実績²¹

緑化施設の種別	緑化件数 (件)	1,449 件当たり の割合(%)	緑化面積 (㎡)	緑化割合 (%)
樹木	883	60.9	177,975	34.1
芝・地被植物 (うち駐車場緑化)	1,207 (240)	83.3 (16.6)	315,938 (22,501)	60.5 (4.3)
花壇	83	5.7	3,333	0.6
池・水流	2	0.1	20	0.0
屋上緑化 (うち薄層緑化)	90 (59)	6.2 (4.1)	18,106 (13,314)	3.5 (2.5)
壁面緑化	49	3.4	2,233	0.4
園路・土留	299	20.6	4,831	0.9
合 計	—	—	522,436	100.0

ii) 用途地域ごとの実績

施行から1年間の実績について、申請件数では、個人住宅や共同住宅などの申請件数が多いため、住居系の地域が全体の約72%を占めている。一方、緑化面積では、工業系の地域が全体の約53%を占めている。これは工場や処理施設など1件当たりの緑化面積が大きい施設があったためと思われることである。

iii) 建築物用途ごとの実績

表 6-5 のとおり、専用住宅や共同住宅の申請件数が全体の約66%を占めている。

表 6-5 名古屋市における建築物用途ごとの緑化実績^{2,2}

建築物用途	申請件数 (件)	申請割合 (%)	緑化面積 (㎡)	緑化割合 (%)
専用住宅	381	26.3	42,081	8.1
共同住宅、長屋	576	39.8	94,762	18.1
病院、診療所	35	2.4	6,727	1.3
物販店舗	84	5.8	19,097	3.7
事務所	67	4.6	26,489	5.0
工場	41	2.8	39,432	7.5
幼稚園、学校等	13	0.9	18,596	3.6
その他	252	17.4	275,252	52.7
合 計	1449	100.0	522,436	100.0

1 5) 指定確認検査機関等向け周知

名古屋市では、審査や申請、施工等に係る者への緑化地域制度の周知のため、指定確認検査機関や設計・建築の関係者を対象に、2008 年度に説明会を約 20 回開催するとともに、建築主等へ業界関係者からへの説明に活用されるよう、冊子を配布する等の周知を行った。

(2) 旧制度

名古屋市では、2008 年 10 月 31 日の緑化地域制度の導入以前は、条例に基づく建築物緑化制度（名古屋市では「緑化協議」と呼んでいた。以下「緑化協議制度」という）が全面的に導入され、工場・事業所等の新築等の際は原則として緑化協議制度が適用されていた。以下に、比較のため、緑化地域制度導入以前の緑化協議制度を概観する。

1) 適用地域

市内全域

2) 対象となる行為

敷地面積が 1,000 ㎡以上の土地において、工場・事業場を新築・増築・改築しようとする場合に、市長への協議が必要とされていた。緑化協議の対象となる工場・事業場とは、官公庁・工場・会社の事務所・店舗・ホテル・学校・病院・倉庫・立体駐車場などをいい、事業用建築物のほとんどが含まれていた。ただし、マンション等の主として居住の用に供する住宅や増築又は改築する部分の面積が 100 ㎡以下の場合は適用除外とされていた。

3) 緑化率

原則として、商業・近隣商業地域以外の地域の新築・全部改築については緑化率を 20% 以上とし、商業・近隣商業地域の新築・全部改築・増築・一部改築及び商業・近隣商業地

域以外の増築・一部改築については緑化率 20%以上を目途とすることとされていた。

なお、緑化地域制度の導入により、例えば建ぺい率 60%の準工業地域など一部で緑化率が下がっているように見える。しかし、緑化地域制度と旧緑化協議制度で緑化率を確保できない場合の強制力が異なることに加え、緑化率の算出方法も変わっているので、緑化地域制度に移行したことで緑化率の基準が一概に下がったと評価することはできないとのことである。

4) 緑化の方法（緑化施設の質）

緑化は、主として常緑樹の樹木の植栽によることとされていた。また、樹木等の植栽の密度の目安（高木は 1 本/10 m²、中木は 3～5 本/10 m²、低木は 4～9 本/m²、生垣・つる性植物は 3～5 本/m、地被植物は 16～44 本/m²）が示されていた。

5) 手続

建築確認の一週間前までに、緑化計画概要書等の添付書類とともに、緑化協議書を市役所に提出することとされていた。また、緑化工事が完了したときは、すみやかに緑化完了図面と写真を添えて、緑化完了報告書を市役所に提出することとされていた。ただし、緑化協議書は概ね提出されていたが、緑化完了報告書の提出割合はあまり高くはなかったとのことである。

6) 維持管理

植栽した樹木等は、適正に維持管理するという基準が定められていたが、担保手段はなかった。実際に、設置された緑化施設がどの程度維持管理がされ、どの程度廃止されたかという調査は行われていなかった。

7) 緑化の実績

2008 年度 4 月～10 月の約半年で、申請件数は 76 件、緑化面積約 31.7ha となっている。

なお、2006 年度及び 2007 年度は、申請件数は年 150 件程度、緑化面積は合計 100ha を超えている。また、2004 年度及び 2005 年度も緑化面積は 40ha 程度となっている。これは、2008 年度や 2009 年度と経済状況が大きく異なるせいであると考えられるとのことである。

3. 横浜市の建築物緑化制度

横浜市においては、2009 年 4 月 1 日から緑化地域制度を施行するとともに、条例（「緑の環境をつくり育てる条例」）に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）を併せて適用している。以下に両制度を概観する。なお、名古屋市の制度と重複する部分も多いことから、横浜市において特徴的な点のみ取り上げることとし、重複点については省略している。

1) 導入の趣旨

緑化地域制度は 2009 年 4 月 1 日から施行されているが、緑化地域の指定に先立って、横浜市ではパブリックコメントを行っている^{2,3}。それによると、導入の趣旨は、昭和 50 年で 45.4%あった緑被率がその後の 30 年間で 14.4%も減少するという状況を受け、2010 年時点で緑被率を 31%以上に維持・向上させるという目標の達成に向けて、「緑をつくる」という

施策の一環として導入したものである。約 1 月の意見募集の結果、36 通 80 件の意見が寄せられた²⁴。その内容は、緑化地域の指定推進の意見が 12 件あるほか、緑化率の引き上げ（4 件）や樹木緑化推進、指定地域の拡大等の積極的な意見が大半であり、優遇措置等の提案の意見を除けば、指定に反対する意見は皆無といってよい。

一方、条例に基づく建築物緑化制度の根拠である「緑の環境をつくり育てる条例」は昭和 48 年に創設されており、2004 年 9 月の改正により建築物の建築行為に緑化義務を課すこととされた。しかしながら、条例に基づく建築物緑化制度では当初の計画書の届出は比較的行われるものの完了届の提出率が 3 割程度と低く、また努力義務である条例では指導に限界があったことから、法律に基づく義務であり、また建築基準関係規定でもある緑化地域制度を新たに導入したとのことである。

2) 適用地域

都市計画において住居系用途地域全域が緑化地域に指定されている（図 6-12）。

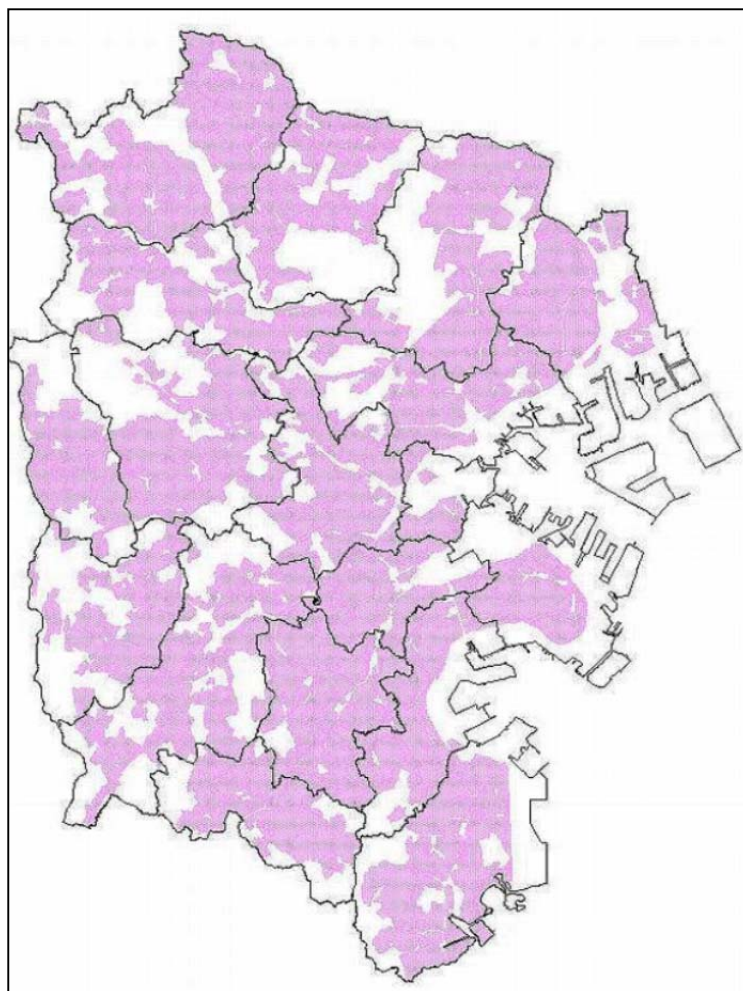


図 6-12 横浜市の緑化地域²⁵

一方、条例に基づく建築物緑化制度は市の全域に適用されている。ただし、緑化地域においては、条例に基づく建築物緑化制度の手続等はほとんど適用除外されており、条例に

よる基準の一部のみが緑化地域に適用されている。すなわち、実質的には、緑化地域内は緑化地域制度が、緑化地域外（商業系・工業系用途地域等）は条例に基づく建築物緑化制度が適用されると考えても、あながち間違いとは言いきれない。

3) 緑化率の最低限度

i) 緑化地域制度による緑化率の最低限度

緑化地域制度による緑化率の最低限度は10%と定められている。

ii) 条例に基づく建築物緑化制度による緑化率の最低限度

条例に基づく建築物緑化制度による緑化率は、基本的には次表のとおりである。

表 6-6 横浜市の条例に基づく建築物緑化制度による緑化率²⁶

敷地面積 用途地域 建築物の 区分	500 m ² 以上 1,000 m ² 未満			1,000 m ² 以上		
	商業 近隣商業	住居系	左記以外	商業 近隣商業	住居系	左記以外
工場等	5%以上	10%以上	5%以上	10%以上	15%以上	15%以上
工場等を除く 建築物	5%以上	10%以上	5%以上	5%以上	10%以上	10%以上
公共建築物※	10%以上	15%以上	10%以上	10%以上	20%以上	

4) 対象となる行為

緑化地域制度、条例に基づく建築物緑化制度とも、対象となる敷地面積は500 m²以上とされている。一方、緑化地域制度は当該敷地面積以上の敷地における建築物の新築及び床面積が1.2倍以上増加する増築が対象としているのに対し、条例に基づく建築物緑化制度では当該敷地面積以上の増改築全てが対象となっている（ただし、緑化地域内では改築及び1.2倍以上の増築については適用除外となっている²⁷）。

5) 適用除外対象物件

横浜市では、都市緑地法に基づき緑化地域制度における緑化率の最低限度の適用を除外することができる建築物について、具体的に基準²⁸に列挙している。ただし、「適正な都市機能確保のためにやむを得ずかつその機能又は構造上緑化施設の整備が著しく困難であると認められるもの」についても適用除外を認める建築物の一つとしており、市長の裁量が認められている。

また、緑化地域制度の施行以前に条例に基づく建築物緑化制度に係る協議（緑化協議）を終えていた建築物の建築については、都市緑地法第35条第1項の「着手していた行為」とみなして緑化地域制度における緑化率規制の適用除外としている²⁹。

6) 手続

緑化地域制度に係る手続を整理したフローが次頁図 6-13 である。

このフローのとおり、建築物を新築等しようとする者は、名古屋市同様市長に緑化率適合証明を申請することとされており、この証明書を添付して建築確認を申請することとさ

れている。一方、名古屋市とは異なり、緑化施設に関する工事の終了後市長が確認等を行う手続は定められていない。すなわち、緑化地域制度の国の当初想定どおり、完了検査で建築主事等が緑化施設の工事について適合証明書どおりに完成しているかをチェックするものである。これは、9)で後述のとおり、緑化施設の計画の変更の際には適合証明の再申請を行うこととされているため、完了検査時の緑化施設は、適合証明通知書に記載されている緑化施設と一致することから、改めて、緑化率規制への適合を確認する必要はないと考えられたものである。そして、名古屋市のような緑化施設に関する工事の終了後に届出を必要とする仕組みを作るのは、円滑な建築確認の実施と届出の実効性の点から難しいと判断し、導入されなかったとのことである。

ただし、指定確認検査機関の間でも緑化施設に係る完了検査の精度に差があるようだとの話もあり、横浜市としては、精度の平準化の要請を続けて行きたいとのことである。

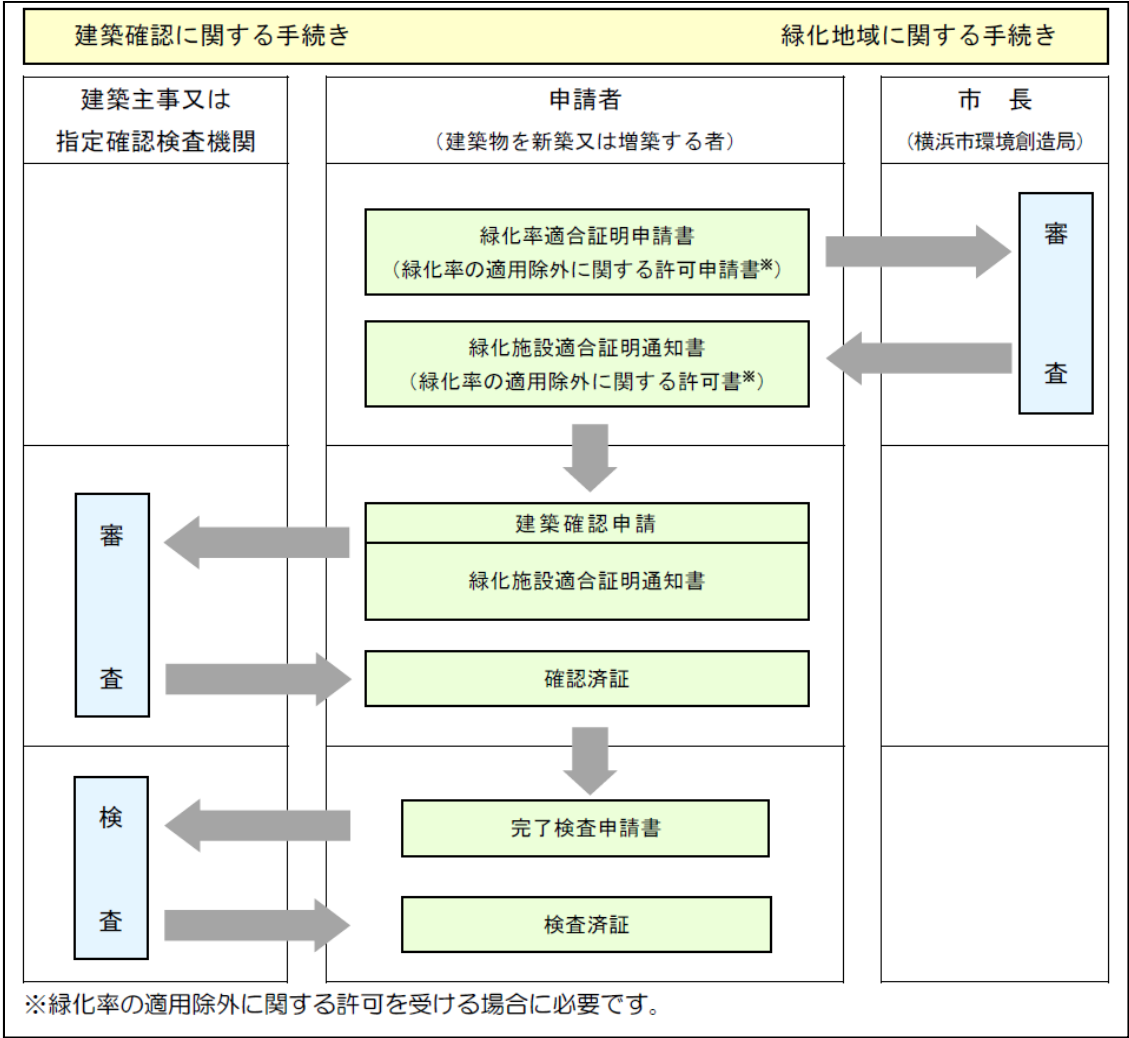


図 6-13 横浜市緑化地域制度に係る手続³⁰

一方、条例に基づく建築物緑化制度においては、建築確認申請前に緑化協議書及び添付書類を、緑化施設の工事の完了後に完了届を市に提出することとされているが、建築確認・

完了検査との連動はなく、従って適合証明の手続もない。ただし、緑化地域内においては条例に基づく建築物緑化制度と緑化地域制度が重複して適用される。この点、横浜市の「緑化地域制度の手引（平成 21 年 1 月制定版）」では、「手続の一部を一本化するものの、並行して運用します。」と記載されている。具体的には、条例に基づく建築物緑化制度に基づく緑化率を上回っていれば³¹、適合証明通知書の交付をもって条例に基づく建築物緑化制度による緑化協議が終了したものとしている³²。

7) 申請に必要な書類

緑化率適合証明を申請する際には、基本的な場合、①「緑化率適合証明申請書」のほか、②方位、道路及び目標となる地物を示した「付近見取り図」、③敷地の境界線、敷地内の工作物の配置、緑化施設の配置、種別及び面積等を明示した「配置図」、④緑化施設の断面の構造、材料の種別及び寸法を示した「構造詳細図」、⑤敷地及び緑化施設の求積に必要な敷地、工作物及び緑化施設の各部分の寸法及び算式を示した「敷地及び緑化施設の求積図及び面積算出表」を提出することとされている³³。

一方、条例に基づく建築物緑化制度においては、別途の提出書類が定められている。ただし、前述のとおり、緑化地域内では、適合証明の手続で緑化協議の手続を代替している。

8) 緑化施設工事完了延期認定

都市緑地法に基づく緑化施設完了工事延期認定を行うことができる場合として、横浜市中では、以下の基準を定めている³⁴。

イ) 建築基準法第 6 条第 1 項の規定による工事の完了の日の前日から 30 日前までの積雪の深さの最大値が、横浜地方気象台横浜観測地点において 50 センチメートル以上の場合

ロ) 建築基準法第 6 条第 1 項の規定による工事の完了の日の前日から 30 日前までの日ごとの平均気温の平均が、横浜地方気象台横浜観測地点において摂氏 0 度以下の場合

9) 緑化施設の計画の変更

緑化地域制度において、緑化施設の計画に変更が生じた場合は、変更前の計画について、市長に取下届（緑化施設適合証明通知書交付前）又は取止届（交付後）を提出するとともに、変更後の計画について適合証明の再申請をすることとされていた。しかしながら、緑化施設を変更した際に、全て完了検査申請前に適合証明通知書の取止め、再申請の手続を必要とするのは、事務手続が煩雑で時間がかかることから、改善を求める声が多くあった。このため、施行後約 1 年半が経過した 2010 年 11 月末より、緑化施設適合証明通知書の表記に影響しない緑化施設の変更のうち、樹種の変更、「樹木植栽地」の樹木数の変更(一定の場合に限る)については、簡略な変更手続を行えば、新規に緑化施設適合証明通知書の交付を要しないこととした³⁵。

一方、緑化施設の計画に変更が生じた場合の建築確認については、再申請を要するのかどうか手引き等の文書では明らかにされていないが、担当部局によると、建築物の変更が生じた場合のみ再度の建築確認申請を要することとし、建築物の変更が生じない場合は軽

微な変更として再度の建築確認申請は不要とのことである。

また、緑化施設の計画の変更の年間実績（すなわち取下届又は取止届の実績）は以下の通りとなっている。

＜2009 年度緑化地域による適合証明実績＞

緑化施設適合証明通知書交付件数	306 件
取下届件数	1 件
取止届件数	58 件

10) 維持管理

横浜市では、都市緑地法の定めを受けて、条例で、建築物の維持保全をする者は、その責務において、緑化施設が良好に維持されるよう、適切に管理しなければならない旨定めている。また、緑化率規制が適用された建築物である旨を維持保全する者が容易に認識できるように、規則で、適合証明の申請時に、横浜市建築物緑化認定証交付手続要綱に基づき、建築物緑化認定証（14）ii）参照）を取得するものとするものとされている。なお、これらの規定に違反した場合の罰則は定めていない。

また、横浜市では、維持管理義務違反に対応するため違反对策担当（2010 年 11 月現在職員 2 名）を置き、完了検査後数ヶ月経過した物件を対象にパトロール等を実施して違反行為の把握に努めるとともに、違反の事実が認められた場合には、是正するよう勧告するなどの指導を行っていくこととしている。

一方、条例に基づく建築物緑化制度では、維持管理についてなんら定めはない。

11) 緑化施設の面積の算定方法（緑化地域制度に係る算定方法）

横浜市でも、2.（1）11）i）の都市緑地法関係法令で定められた緑化施設の面積の算定方法を補って、独自の緑化施設の算定方法の基準を定めている。以下に、独自性が高く特徴的な基準の例を記載する。なお、緑化地域制度における緑化面積の算定方法は条例に基づく建築物緑化制度には適用がないこととされている。

イ) コンテナによる緑化

コンテナ（植木鉢やプランター等の植物の栽培容器であって固定されておらず容易に動かせるもの）による緑化については、緑化施設の面積に計上することはできないこととされているが、アンカーボルト等により土地（人工地盤を含む）又は工作物に固定され、容易に動かせない栽培容器は、コンテナには含まれず面積に計上することができることとされている。

ロ) 緑化施設の傾斜

新たに造成し植栽を行う緑化施設はできる限り傾斜をゆるく平坦にし、やむを得ず斜面に植栽する場合も傾斜角を 30 度以下とすることとしている。ただし、建築物の壁面や屋上等に適切な資材を用いて植栽する場合や、土壌の流出などが無く安定した既存の傾斜面に植栽がある場合はこの限りではないとされている。

ハ) 駐車場緑化

緑化施設の最低幅は 10 センチメートル以上とされている（緑化ブロック等の資材を利用した場合においても同様）。このため、緑化ブロック等の補助資材を用いた駐車場緑化は実質的に緑化施設の面積に計上できなくなっている。



図 6-14 駐車場緑化の算定方法例^{3 6}

ニ) 壁面緑化

垂直方向に連続して 1 m 以上緑化が可能であり、かつツル性木本が 1 m 当たり 3 株以上植栽されていれば、竣工時に建築物の壁面が垂直方向に 1 メートル以上植物に覆われていなくても 2. (1) 11) i) イ) の方法により壁面緑化として計上することができることとされている。なお、この場合、植物の性質を考慮して適切な補助資材を設置し壁面に誘引するよう要請している。

ホ) 樹木の樹冠を円とみなした時の水平投影面積

根鉢の上端より高い位置に設置された工作物（建築物も含む）の水平投影面と重なる樹木（次頁図 6-15 図①）、及びみなし樹冠の水平投影面の一部（もしくは全部）が敷地外にある樹木（次頁図 6-15 図②）は、みなし樹冠の面積（＝ 2. (1) i) 11) 2. (1) 1 1) i) ロ) ②の方法による水平投影面積）として緑化施設の面積を算出することができないこととされている。

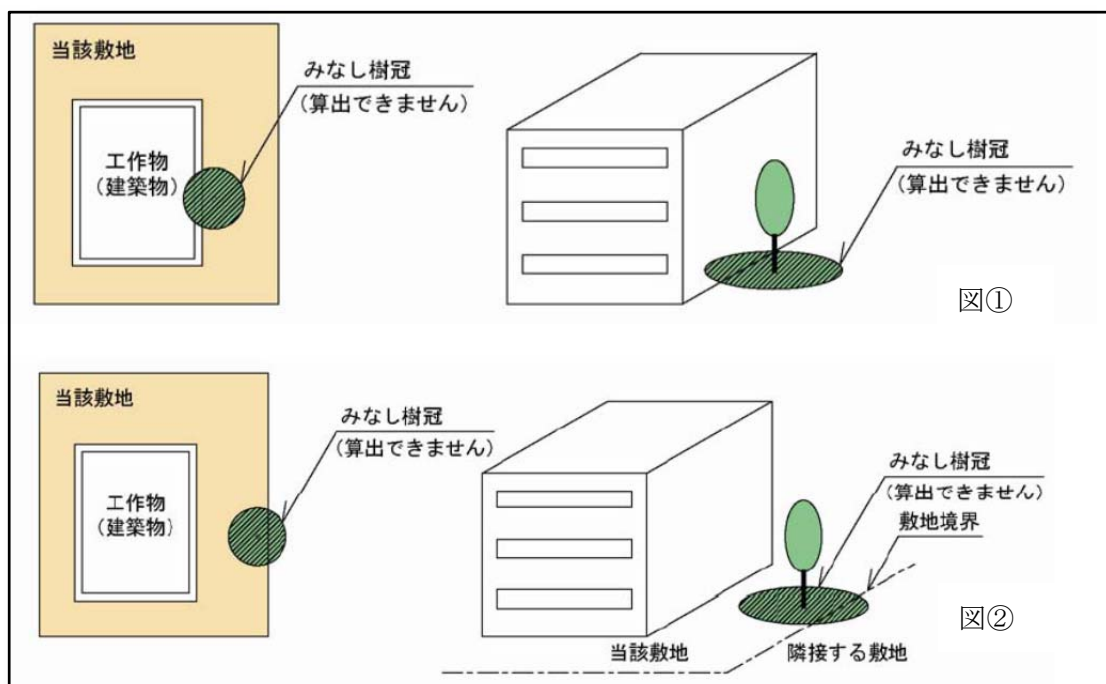


図 6-15 樹冠の水平投影による面積算定の方法の詳細³⁷

へ) 植栽基盤の水平投影面積

ヤシ類、シュロ類などの特殊樹、タケ類、樹高 0.4 メートル未満の樹木は、2. (1) 11) i) ロ) ③の植栽基盤の水平投影面積の計算式の樹高に応じた樹木の本数に含めることができないこととされている。これらの樹木の場合、2. (1) 11) i) ロ) ①の樹木ごとの樹冠の水平投影面積又は 2. (1) 11) i) ニ) の花壇その他これらに類するものの面積で算出することとされている。

ト) 芝その他の地被植物

2. (1) 11) i) ハ) の芝その他の地被植物は、地面を低く面的に覆う多年生の植物が対象としている。具体的には、地面を低く面的に覆う多年生の低木と多年生の草本が対象となるが、屋外において 1、2 年で枯死する植物及び季節により地上部がなくなる植物は芝その他の地被植物には含まれないこととされている。

また、藤棚やパーゴラを多年生の植物が覆っている部分は、芝等の面積として算出することができることとされている。

チ) 芝その他の地被植物

2. (1) 11) i) ニ) の花壇その他これらに類するものの緑化面積として計上するには、草花等が 1 平方メートル当たり 10 株以上植栽されている必要があることとされている。一方、しゅん工時に植物が種子、休眠状態の球根や根だけで地上部が枯れている状態等、目視による確認が困難な場合は、花壇等の面積として計上することができないこととされている。

リ) 水流、池その他これらに類するもの

2. (1) 11) i) ホ) の水流、池その他これらに類するものについては、水面の水平投影

面の外周（護岸が整備されている場合は、護岸を含む）の1／2以上が壁面緑化、樹木、芝等又は花壇等の緑化施設に接しているものの水面の面積を計上することができることとされている。

ヌ) 附属して設けられる園路、土留その他の施設

2. (1) 11) i) へ) の園路、土留その他の施設については、水平投影面の外周の2分の1以上が壁面緑化、樹木、芝等、花壇等、水流等の緑化施設に接しているものの面積を形上することができることとしている。

1 2) 緑化の方法・緑化施設の質（その1）（条例に基づく建築物緑化制度に係る基準）

条例に基づく建築物緑化制度においては、緑化面積の算定は原則として水平投影面積とすることのほか、緑化の方法について以下の基準を設け、緑化施設の質の確保を図っている。ただし、以下の基準は、緑化地域においては適用が除外されている³⁸。

i) 樹木緑化

樹木緑化は、緑地20㎡当たり、高木（竣工時の高さ3.0m以上）1本以上、かつ中木（竣工時の高さ1.0m以上3.0m未満）2本以上、かつ低木（竣工時の高さ1.0m未満）15本以上植栽を行うこととされている。また、土地利用上の制約等によって規定どおりの本数が植栽できない場合の換算方法も定められている。

ii) 芝等緑化

芝等緑化を行う緑地（屋上緑化などの特殊緑化によるものを除く。）の面積は、緑化面積全体の2割以内とし、最低面積は、1か所あたり2平方メートルとすることとされている。また、駐車区画及び車路に使用する部分については緑化面積から除くこととされている。

iii) 特殊緑化（屋上緑化・壁面緑化・コンテナ緑化）

育成管理が可能な場合に限り用いることができ、緑化面積における特殊緑化の面積の割合は、商業地域及び近隣商業地域では100%、商業地域及び近隣商業地域以外では50%を上限とすることとされている。また、以下の植栽基準が定められている。

表 6-7 特殊緑化の植栽基準³⁹

屋上緑化	壁面緑化	コンテナ緑化
植栽本数の規定なし。芝等は屋上緑化面積の一分の一を上限とする。	竣工時に、建築物の壁面が多年生の植物に覆われている部分の面積の合計が垂直方向に1m以上となる部分について、1m×水平投影の長さ。ただし、ツル性木本が垂直方向に1m以上連続して覆うことが可能な壁面に植栽（1mあたり3株以上）されている場合は、水平方向の延長に含めることができる。	植栽本数は地上部と同じ。コンテナの規格は、面積0.5平方メートル以上、高さ0.5m以上。

iv) その他

樹木を植栽する緑地の最低幅は30センチメートル以上とすること、新たに植栽を行う

造成面の傾斜角は 30 度以下とすること、構造物の下部の緑地については、原則として、緑化面積から除くこと等が定められている。

1 3) 緑化施設の質 (その 2) (緑化施設整備の配慮事項)

横浜市では、緑化施設の質の確保のため、条例に基づく建築物緑化制度の中で、建築物の緑化施設の推進に際し、以下のような配慮事項を定めている⁴⁰ (抜粋)。この配慮事項は、1 2)の緑化の方法の基準とは異なり、緑化地域制度の適用がある物件についても適用される。

- ①日照、及び良好な土壌環境の確保等に配慮して植栽を行うこと。
- ②道路に接する部分に植栽を行うこと。
- ③建築物の敷地同士が接する部分に植栽を行うこと。
- ④工場等敷地と住宅敷地が面する部分に植栽を行うこと。
- ⑤近隣への日照障害、枝葉の越境回避等、周辺環境に悪影響を及ぼさないよう植栽を行うこと。

また、緑化地域制度では、緑化施設の質の確保のため、緑化施設の整備に当たっての配慮事項として、以下の配慮事項を定めている⁴¹ (抜粋)。上記の条例に基づく建築物緑化制度による配慮事項と類似するものも多いが、異なるものもある。この差異の理由は不明である。これらの配慮事項は基準ではないため、これを満たしていなくとも、最終的には緑化施設としてその面積を計上することが認められるものと考えられるが、緑化施設を整備する者が可能な限り配慮すべき事項を定めたものである。

- ①できる限り樹木により整備するよう計画すること。
- ②優良な樹林、樹木は、できる限り保存するよう計画し、現況のまま保存できない場合は、樹木の移植等を検討すること。
- ③日照、土壌環境等を考慮するとともに、周辺環境に適した計画とすること。
- ④下部に構造物がある場合は、植物が良好に生育できるような一定の厚さの土壌又は土壌に類する資材を確保すること。
- ⑤樹高が 1 メートル以上の樹木については、適切な支柱等を設置すること。
- ⑥駐車スペース等への整備は、できる限り避けること。

1 4) 助成制度等

横浜市でも、市独自に各種の緑化助成制度等を持っている。以下に、主なものを概観する。

i) 資金助成制度

イ) 屋上緑化等助成事業

緑化地域内においては、適合証明書の交付を受けた建築物の屋上又は壁面の緑化であり、緑化面積の合計が 3 m²以上のものが助成の対象となる。①対象経費の額の 1 / 2 以内であり、②樹木緑化 (土壌厚 3 0 cm 以上) については 1 m²当たり上限額 2 万円以内、③樹木緑化 (土壌厚 3 0 cm 未満) 及び芝等緑化、壁面緑化については 1 m²当たり上限額 1 万円

以内であり、かつ④ 1 件あたり上限額 5 0 万円以内で助成を行う。なお、原則として、緑化地域制度による緑化率の最低限度等法令等により緑化率の定めがある場合には、その基準を超えた部分の緑化が対象となるが、2011 年 3 月末日（緑化地域制度導入から 2 年後）までの暫定措置として、500 平方メートル以上 1,000 平方メートル未満の場合は、緑化地域制度による緑化率の最低限度の基準を超えていない部分の緑化も助成対象とすることができるとされている。この暫定措置の場合の助成金額の上限は 1 件当たり 15 万円である。

緑化地域外においては、市街化区域内の建築物の屋上又は壁面の緑化であって、緑化面積の合計が 3 m²以上のものが助成の対象となる。助成額の範囲は上記と同じである。また、1 2) の条例に基づく建築物緑化制度の基準による緑化を行うこととされている。また、条例に基づく建築物緑化制度による緑化率の基準等法令等により緑化率の定めがある場合は、その基準を超えた部分の緑化が対象とされている。

ロ) 生垣設置事業

居住する戸建住宅で、道路に面した長さ 3m 以上の生垣設置について助成の対象とされている。助成主体は（財）横浜市緑の協会である。なお、設置する生垣については、（財）横浜市緑の協会が定める基準を満たすこととし、10 年間の保全を努める緑の街づくり協定を締結することとされている。

ii) 評価認定制度（建築物緑化認定証、緑化認定ラベル）

建築物の所有者等の申請により、市が、基準以上の緑化を行った建築物について、建築物緑化認定証と緑化認定ラベルを発行するもの。基準とは、緑化地域における緑化率の最低限度の基準、条例に基づく建築物緑化制度の基準（1 2) の基準）その他の緑化に関する条例等に基づく基準である。対象建築物は、緑化地域制度の緑化率規制に適合する建築物、条例に基づく建築物緑化制度による協議を行った建築物等緑化に関する法律又は条例の規定に適合する又は規定に基づく手続を行った建築物である。緑化率と樹木の高木換算本数の基準に基づくランクが緑化認定ラベルに表示される。

1 5) 緑化の実績

横浜市における緑化地域制度の実績は、2009 年度 1 年間で 249 件、緑化面積約 75,374ha となっている。

一方、条例に基づく建築物緑化制度の実績は、以下の通りである。

表 6-8 横浜市の条例に基づく建築物緑化制度の実績

年度	協議件数	緑化面積(m ²)
1 7	9 8	5 1, 4 9 7
1 8	2 4 0	1 2 4, 0 0 3
1 9	2 3 6	3 4 3, 4 9 8
2 0	2 2 2	2 1 8, 9 8 6
2 1	2 5 8	4 3 2, 2 9 5

なお、件数はほぼ同じなのに条例に基づく建築物緑化制度の緑化面積が多いのは、①工業系用途地域における工場跡地での商業施設や大型マンションの建築、②商業地域における駅前の再開発事業や大型商業施設の増改築など敷地面積が大きな建築行為が住居系用途地域に比して多くあるためとのことである(2009 年度は特に顕著だったとのこと)。

1 6) 指定確認検査機関等向け周知

横浜市では、緑化地域制度の導入にあたり、市の建築部局を通じ、建築確認・完了検査の実務を担う建築主事及び特に指定確認検査機関に対して、以下のような周知活動を行った。なお、緑化地域制度導入当初は適合証明通知書なしで建築確認を行ってしまう例が見られたが、その後は適正に運用されているとのことである。また、制度導入後新規に参入した指定確認検査機関への周知が今後の課題となっているとのことである。

2009 年 2 月：各指定確認検査機関へ緑化地域制度の手引き等を送付

2009 年 3 月：指定機関連絡協議会において説明会を開催

2009 年 3 月：緑化地域完了検査要領の策定

2009 年 5、6 月：建築審査課、指定機関指導課担当との勉強会の開催。

ここで出た意見を基に配置図についての手引、検査要領を元に事業者向けの手引を作成、窓口配布（同年 7 月）

2009 年 9 月：建築局主催の建築確認セミナー（一般、設計者、指定機関等対象）で完了検査について説明

4. 世田谷区の建築物緑化制度

世田谷区においては、2010 年 10 月 1 日から緑化地域制度を施行するとともに、条例（「緑の基本条例」）に基づく建築物緑化制度（緑化計画の届出制度）を併せて適用している。名古屋市・横浜市の制度と同一ないし類似の部分も多いことから、特徴的な部分のみ概説する。

1) 導入の趣旨

世田谷区では、1937 年から 2001 年までの間に、緑被率が 33.9%から 24.0%へと約 10%低下した⁴²。このような状況を踏まえ 2008 年 3 月に「みずとみどりの基本計画」を策定し、2032 年までにみどり率 33%を目指すという目標を設定した。このためには、民有地のみどりの保全創出が不可欠であることから、建築行為等に伴い多くのみどりを残し、さらに質の高いみどりを創出するため、2009 年 9 月 1 日より、建築物緑化制度の新たな緑化基準をスタートさせるとともに、2010 年 10 月 1 日から緑化地域制度を施行した。

従来の条例に基づく建築物緑化制度では、計画の協議は出てくるが、完了届の提出率が低く、計画通りの緑化が行われているのかわからないというデメリットがあったため、建築確認・完了検査と連動した緑化地域制度導入したものである。また、建築基準関係規定となっており緑化が義務であることや、維持管理が義務であることも導入理由とのことである。

2) 適用地域

区内の市街化区域全域が緑化地域に指定されている。なお、世田谷区では、区のごく一部の地域を除き市街化区域となっている。一方、条例に基づく建築物緑化制度は市の全域に適用されている。両制度は、制度上は重複して適用されるが、実際には、後述の手続等のように、両制度がなるべく一体的に運用されるような工夫が行われている。

3) 緑化率（緑化面積）の基準

i) 緑化地域制度による緑化率の最低限度

名古屋市や横浜市とは異なり、建ぺい率と敷地面積に応じ緑化率の最低限度が異なる。具体的には、基本的な緑化率の最低限度は表 6-9 のとおり。

表 6-9 世田谷区緑化地域制度による緑化率の最低限度^{4 3}

建ぺい率 敷地の面積	30%	40%	50%	60%	70%	80%
300 m ² 以上 500 m ² 未満	20	15	15	10	10	5
500 m ² 以上 1,000 m ² 未満	25	20	15	10	10	5
1,000 m ² 以上 3,000 m ² 未満	25	25	25	20	15	10
3,000 m ² 以上	25	25	25	25	20	10

緑化率の数値の単位は%

ii) 条例に基づく建築物緑化制度による緑化面積の基準

条例に基づく建築物緑化制度による緑化率（緑化面積）の基準は、地上部緑化と建築物緑化に分かれており、両方を満たす必要がある。基本的な地上部緑化率は表 6-10 のとおりである。なお、やむを得ず地上部で緑化面積が確保できない場合、建築物緑化に振替えることができるが、この場合の緑化面積は、建築物緑化の面積に含めることはできないこととされている。

表 6-10 世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度による地上部の緑化率^{4 4}

■地上部緑化率表							
建ぺい率 敷地又は 区域の面積	30% 以下	40%	50%	60%	70%	80%	90%
250～500 m ² 未満	20	15	15	10	10	5	5
500～1,000 m ² 未満	25	20	15	10	10	5	5
1,000～3,000 m ² 未満	35	30	25	20	15	10	7
3,000～5,000 m ² 未満	38	34	30	26	22	10	7
5,000 m ² 以上	46	41	36	32	28	11	8

一方、建ぺい率 80%以上かつ敷地面積 1000 m²以上の建築物では、表 6-11 の緑化面積以

上の屋上、壁面又はベランダ等の緑化を確保することとされている。なお、屋上とは、建築物の屋根部分で人の出入り及び利用可能な部分をいい、屋上の面積とは屋上のうち建築物の管理に必要な施設に係る部分（ソーラーパネルを含む）の面積を除いた面積をいう。これは、東京都の条例に基づく建築物緑化制度における屋上の定義と同一である。また、やむを得ず建築物上で表 6-11 の基準の緑化面積が確保できない場合、地上部緑化で振替えることができるが、この場合の緑化面積は、地上部緑化の面積に含めることはできないこととされている。

表 6-11 世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度による建築物上の緑化率^{4 5}

■建築物緑化率表	
区 分	緑化面積
ア 総合設計制度を適用して計画する建築物の敷地又は再開発等促進区（再開発促進区整備計画が定められている区域に限る。）、高度利用地区若しくは特定街区内の建築物	屋上の面積×0.35
イ ア以外の建築物	屋上の面積×0.25

なお、この条例に基づく建築物緑化制度による緑化面積は、すべて緑化地域制度による緑化率の最低限度により求められた緑化面積と同一又はそれ以上の面積となっている。

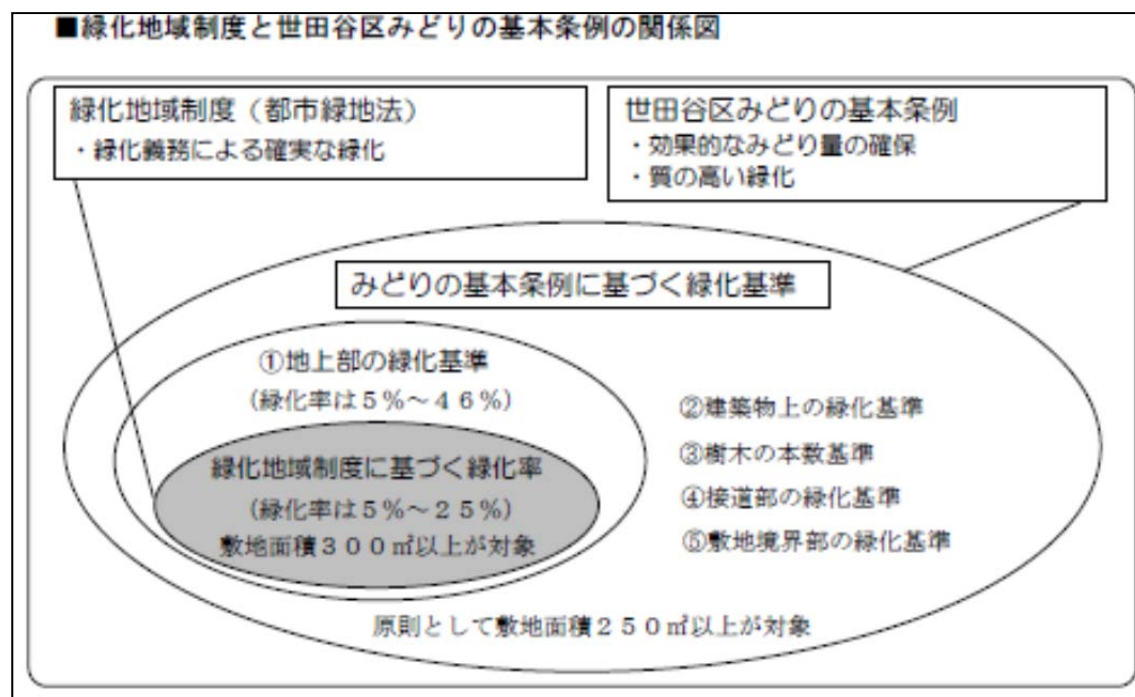


図 6-16 世田谷区における緑化地域制度と条例の関係図^{4 6}

すなわち、法的には、緑化地域制度の緑化率は満たさなければならない最低限度の基準である一方、条例に基づく建築物緑化制度による緑化面積は、努力義務として確保が求め

られる基準と考えられる。しかしながら、実際の運用上は、緑化地域制度の緑化率は条例に基づく建築物緑化制度による緑化面積の内数となっており、条例に基づく建築物緑化制度による緑化面積を遵守すれば緑化地域制度の基準は満たせる、実質的には、条例に基づく建築物緑化制度による緑化面積が区の基準であると説明しているとのことである。

4) 対象となる行為

緑化地域制度の対象となる行為は、敷地面積 300 m²以上の建築物の新築等（2.（1）6）の新築等をいう。）である。一方、条例に基づく建築物緑化制度では、敷地面積 250 m²以上の建築物の新築等及び同面積以上の開発行為が対象となっている。

5) 手続

緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度の基本的な手続は次頁図 6-17のとおり。なお、上記 2) 及び 4) からわかるように、緑化地域制度が適用される建築物の新築等については全て条例に基づく建築物緑化制度の適用がある。一方、条例に基づく建築物緑化制度の適用がある行為の一部には緑化地域制度の適用がないものもある。

このフローのとおり、緑化地域制度が適用される建築物の新築等をしようとする者は、名古屋市や横浜市同様区長に緑化率適合証明を申請することとされており、この申請に基づき区が交付する「緑化率適合証明通知書」を添付して建築確認を申請することとされている。そして、この緑化率適合証明の申請書と条例に基づく建築物緑化制度に係る緑化計画書を一つの様式としており⁴⁷、緑化地域制度の適用がある建築物の新築等についても、実質的に二重手続とならないような工夫がされている。一方、申請書とは異なり、申請が緑化地域に関する都市計画に定められた緑化率の最低限度を満たしていることを証明する「緑化率適合証明通知書」と条例に基づく建築物緑化制度に係る緑化率を満たしていることを確認する「みどりの計画完了確認書」の様式は別々とされているため、緑化地域に関する都市計画に定められた緑化率の最低限度は満たすが条例に基づく建築物緑化制度に係る緑化率を満たさない場合、最終的には「緑化率適合証明通知書」のみを交付することが可能な仕組みとなっている。

また、名古屋市と同様に、建築物の新築等を行おうとする者は、緑化工事の完了後に、区に完了届を提出し、区が緑化地域に関する都市計画に定められた緑化率の最低限度を満たしていることについて確認する「緑化率適合等確認通知書」（緑化地域制度が適用される場合のみ）と条例に基づく建築物緑化制度に係る緑化率を満たしていることを確認する「みどりの計画完了確認書」を交付することとされている。そして、建築物の新築等を行おうとする者が建築主事等に完了検査の申請をする際、緑化地域制度が適用される建築物については、「緑化率適合等確認通知書」を添付することとされている。なお、この「緑化率適合等確認通知書」と「みどりの計画完了確認書」の様式も別々とされている。

この仕組みの狙いは、区の緑化所管部局において緑化の状況を把握するとともに、完了後の法律遵守を徹底するため、現場の確認と完了図面の保管を行おうとするものとのことである。また、事前に市の緑化所管部局がチェックすることで、建築完了検査をスムーズ

に行えるため、建築主事等からも証明書の類の発行を求める要望があったとのことである。この確認書と通知書の交付に際しては、現地で実際に区職員が確認を行うとのこと。建築基準法第7条では、工事完了後4日以内に完了検査の申請を行い、申請から7日以内に検査を行うこととされているため、この日数の中で「緑化率適合等確認通知書」交付を行うことが実務上の課題とのことである。

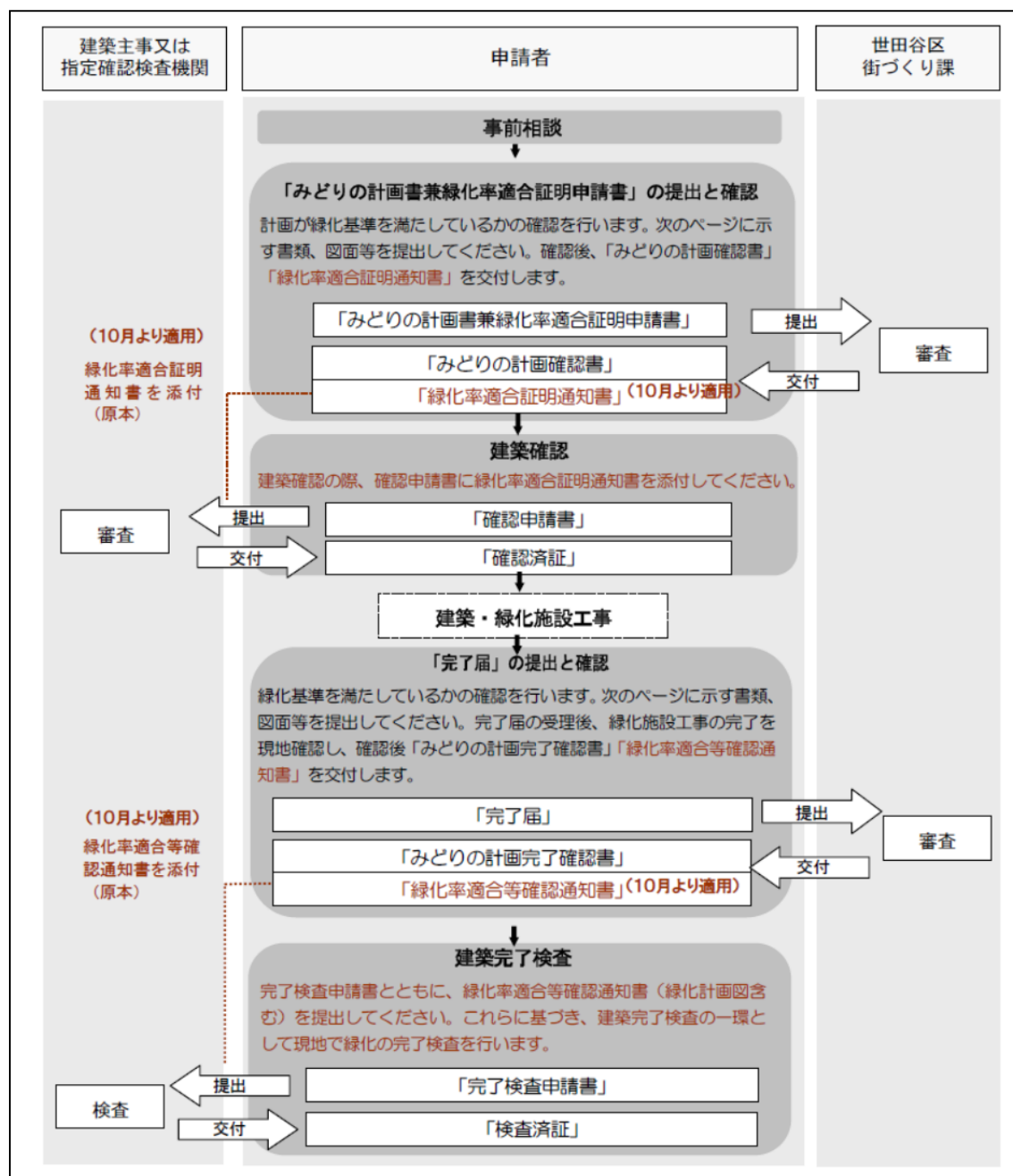


図 6-17 世田谷区の緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度に係る手続⁴⁸

また、緑化地域制度導入前は完了届の提出率は 50%を下回っていたが、緑化地域制度導入後は同制度対象建築物ではほぼ 100%になったとのことである [世田谷区, 2011]。

6) 緑化施設工事完了延期認定

都市緑地法に基づく緑化施設完了工事延期認定を行うことができる場合として、世田谷区では、以下の基準を定めている。

イ) 複数の建築工事により緑化率確保が物理的に不可能な場合

一団地の認定を受けた建築物敷地や用途上不可分の関係にある二以上の建築物敷地等で、複数の建築工事等が連続して施工されるため、中途での緑化率確保が物理的に不可能な場合。

ロ) 仮設建築物等の存在により緑化率確保が物理的に不可能な場合

完了検査後に除却する仮設建築物等が敷地内の緑化施設計画箇所に存在するため、緑化率確保が物理的に不可能な場合。

ハ) 極端に気温が低い日が続く場合

工事の完了の日の前日から、最低気温が摂氏0度以下の日（冬日）が連続して14日以上続いた場合。

ニ) 気温の高い日が続き高木の移植が難しい場合

地上1.5mの高さの幹周りが80cm以上又は高さ10m以上の樹木を同一敷地内に移植する場合で、工事完了予定日が、7月23日から8月30日までの間にある場合。

7) 緑化施設の計画の変更

「みどりの計画確認書」又は「緑化率適合証明通知書」の交付を受けた後に、緑化施設の計画又は申請書の記載事項を変更しようとするときは、①敷地面積の変更などにより緑化率や緑化基準が変わる場合には、取下げ届と「みどりの計画書兼緑化率適合証明申請書」の再度の提出が必要と、②事業者が変わる場合、緑化手法の変更や緑化場所が計画と大きく異なる場合、建物の配置の変更など建築計画が大きく変わる場合は変更届の提出が必要と、そして③樹種や小規模な配置の変更、緑化率の最低限度以上で緑化面積の増減の場合、建築計画が変更になるが緑化施設に影響がない場合などは完了の届出の際の図面変更が必要とされている。しかしながら、変更届があった場合に、建築確認について再申請を要するのかどうか手引き等の文書では明らかにされていない。この点、建築確認申請の際に添付する「緑化率適合証明通知書」には図面を付していないため、少なくとも緑化率適合証明通知書の内容に変更のない③の場合は、建築確認の再申請は不要と運用されていると考えられる。

8) 維持管理

世田谷区では、都市緑地法の定めを受けた維持管理に関する条例の規定は直接的にはなく、従って維持管理に係る罰則の規定もない。しかしながら、条例に基づく建築物緑化制度上の定めとして、条例で、緑化基準を遵守して、当該届出に係る緑化施設について、適切に維持管理するよう努めなければならない旨定められている。これを受けて、建築物の所有者に対して報告を求めたり、パトロールを実施したり、必要に応じて立ち入り検査をしたりすることとされている。

9) 緑化施設の面積の算定方法

「みどりの計画書 緑化率適合申請書 提出の手引き」⁴⁹ 地上部緑化面積と建築物緑化面積に分かれているが、緑化地域制度・条例に基づく建築物緑化制度とも緑化施設の面積の算定方法は基本的には同一であり、2. (1) 11) i) の都市緑地法関係法令に定められている方法を基本とし、名古屋市及び横浜市に類似した算定方法の補完を定めている。

10) 緑化施設の質

条例に基づく建築物緑化制度に基づく緑化の基準として、3) ii) に定める地上部緑化率と建築物緑化率の基準のほか、樹木本数の基準及び接道部の緑化基準が定められている⁵⁰。

i) 樹木本数の基準

3) ii) に定める地上部緑化率により算出された緑化面積から、2. (1) 11) i) ホ) の水流、池、その他これらに類するもの、及び2. (1) 11) i) ヘ) の緑化施設の一部である園路、土留その他の施設の面積を除いた部分の面積に応じ、表 6-12 に基づき各区分の樹木を確保することとされている。

表 6-12 世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度に係る樹木本数の基準⁵¹

区 分	基準樹木本数 (本)	m ² あたり
高木 (4 m以上)	樹木本数基準面積 (m ²) × 0. 0 2	1 本 / 5 0 m ²
準高木 (2. 5 m以上 4 m未満)	樹木本数基準面積 (m ²) × 0. 0 3	1 本 / 3 3. 3 m ²
中木 (1 m以上 2. 5 m未満)	樹木本数基準面積 (m ²) × 0. 2 5	1 本 / 4 m ²
低木 (3 0 cm以上 1 m未満)	樹木本数基準面積 (m ²) × 0. 9 0	1 本 / 1. 1 1 m ²

※高木とは、植栽時に樹高が4 m以上で、大きく成長が見込まれる樹木です。

※端数の処理について：
高木は、その数値に1未満の端数があるときは、その端数を切り捨ててください。
その他の樹木は、その数値に1未満の端数があるときは、その端数を切り上げてください。

また、既存樹木を保全する場合には、当該保全する既存樹木を高木3本又は4本として優遇換算することができることとされている。さらに、やむを得ず特定の区分の樹木本数を植栽できない場合に、他の区分の樹木に換算する基準が定められている。

ii) 接道部緑化の基準

接道部（敷地のうち道路に接している部分）の総延長に、表 6-13 に掲げる施設の種類及び敷地面積の区分に応じた率を乗じて得た長さ以上の緑化を接道部に確保することとされている。

接道部の緑化は、樹木を植栽することを基本とし、道路から目視できるものとされている。

る。しかし、接道部において樹木の植栽による緑化が困難な場合の例外と認められる場合として、高さ 0.6m 以下の工作物やフェンス等がある場合の当該工作物等に隣接する目視できる樹木、道路から目視できる壁面緑化やベランダ・屋上緑化、道路から目視できる地被植物や花壇等による緑化、道路境界から水平距離 5 m 以下の範囲の空地部分で道路からの見通しが妨げられない場合等、様々な場合が詳細に基準化されている。

表 6-13 世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度による接道部の緑化基準^{5 2}

接道部の緑化長さ ≥ 接道部長さ × 接道部の緑化基準（率）

※接道部の緑化長さは、小数点以下3桁を切り捨て、小数点以下2桁までで算出してください。

■接道部の緑化基準（率）

	250～1000 m ² 未満	1000～3000 m ² 未満	3000～10000 m ² 未満	10000～ 30000 m ² 未満	30000 m ² 以上
住宅・宿泊施設	6 / 1 0		7 / 1 0		8 / 1 0
屋外運動施設・屋外娯楽施設・墓地・廃棄物等の処理施設	7 / 1 0			8 / 1 0	
工場・店舗・事務所・駐車場・資材置場・作業場	3 / 1 0	5 / 1 0	6 / 1 0	7 / 1 0	
庁舎・学校・医療施設・福祉施設・集会施設	6 / 1 0	7 / 1 0			8 / 1 0
上記以外の施設	3 / 1 0	6 / 1 0		7 / 1 0	

※住宅とは、共同住宅（廊下、階段及び壁を二戸以上で共用する住宅）、長屋、一戸建てをいいます。
 ※施設の区分の適用にあたっては、建物1階部分の主たる用途によるものとします。

1 1）助成制度等

世田谷区でも、市独自に各種の緑化助成制度等を持っている。以下に、主なものを概観する。

i) 資金助成制度

イ) 生垣・花壇・シンボルツリー・屋上・壁面緑化助成

①道路に接した部分にこれから新しく生垣・花壇・シンボルツリー等をつくる場合、若しくは既存のブロック塀等を取り壊して生垣・花壇・シンボルツリー等を造成する場合であって一定の要件に該当する場合、又は②新たに建築物の屋上の全部又は一部に、植栽基盤を 1 平米以上整備して、樹木や多年草等を植栽する場合、又は新たに建築物の外壁面をつる性植物等で 1 平米以上緑化する場合に、①については総額 25 万円を限度に、②については対象経費の 1/2 かつ 50 万円を限度に区がその費用の一部を助成するもの。いずれも、条例に基づく建築物緑化義務の緑化基準等の基準が定められている場合は、当該基準等を

⁵名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」4 頁。名古屋市ホームページ(<http://www.city.nagoya.jp/ryokuseidoboku/cmsfiles/contents/0000008/8169/sinseinotebiki6.pdf>) 2011.4.11 参照。

⁶名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」9 頁より。注 5 参照。

⁷建築基準法施行規則第 1 条の 3 第 1 項 6 号の 2(87)により、建築確認申請に当たって都市緑地法の緑化率規制の規定に「適合していることを証する書面」の提出が必要とされているが、法令上その書面は必ずしも市町村長の適合証明通知書とされてはいない。

⁸都市緑地法第 41 条。

⁹注 5 参照。

¹⁰名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」5 頁より。注 5 参照。

¹¹名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」7 頁より。注 5 参照。

¹²第 3 章第 1 節注 3 7 参照。

¹³名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」36 頁より。注 5 参照。

¹⁴名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」36 頁より。注 5 参照。

¹⁵名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」44 頁より。注 5 参照。

¹⁶名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」44 頁より。注 5 参照。

¹⁷名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」45 頁より。注 5 参照。

¹⁸名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」46 頁より。注 5 参照。

¹⁹名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成 22 年 3 月）」42 頁より。注 5 参照。

²⁰「名古屋市の緑化地域制度施行 1 年の実績と傾向について」名古屋市ホームページ(<http://www.city.nagoya.jp/ryokuseidoboku/cmsfiles/contents/0000008/8169/sekou1nen.pdf>) 2011.4.11 参照。

²¹「名古屋市の緑化地域制度施行 1 年の実績と傾向について」注 20 参照。

²²「名古屋市の緑化地域制度施行 1 年の実績と傾向について」注 20 参照。

²³「緑化地域の指定（素案）に対する市民の皆様のご意見（パブリックコメント）を募集します（平成 19 年 7 月）」横浜市ホームページ(<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/etc/jyorei/jyorei/ryokuka-pubco/ryokuka-goiken.pdf>) 2011.4.11 参照。

²⁴「緑化地域制度の指定（素案）に対するパブリックコメントの実施結果と市の考え方」横浜市ホームページ (<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/etc/jyorei/jyorei/ryokuka-pubco/comment.pdf>) 2011.4.11 参照。

²⁵「緑の環境をつくり育てる条例第 9 条 施行規則・緑化の基準の概要」横浜市ホームページ(<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/etc/jyorei/jyorei/ryokuka-pubco/image/juukyo.jpg>) 2011.4.12 参照。

²⁶「緑の環境をつくり育てる条例第 9 条施行規則・緑化の基準の概要」注 25 参照。

²⁷緑の環境をつくり育てる条例第 9 条の施行に関する基準第 2 条第 1 項。

²⁸横浜市緑化地域内における建築物の緑化率の制限に関する基準第 7 条。

²⁹横浜市緑化地域内における建築物の緑化率の制限に関する基準附則第 2 項。

³⁰横浜市「緑化地域制度の手引（平成 21 年 1 月制定版）」66 頁より。横浜市ホームページ (<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/etc/jyorei/jyorei/ryokuka-pubco/tebiki-all.pdf>) 2012.6.20 参照。

³¹住居系用途地域（＝緑化地域）内の敷地面積 1000 m²以上の工場等の緑化率は 15%と、緑化地域制度の緑化率を上回っている。

³²横浜市緑の環境をつくり育てる条例施行規則第 3 条第 3 項及び第 4 条第 2 項。住居系用途地域（＝緑化地域）内の敷地面積 1000 m²以上の工場等について条例の基準を適用することについては、緑の環境をつくり育てる条例第 9 条の施行に関する基準第 14 条。

³³横浜市都市緑地法施行細則第 13 条第 1 項。

³⁴横浜市緑化地域内における建築物の緑化率の制限に関する基準第 9 条。

- ³⁵「緑化地域制度における簡略な変更手続について」横浜市ホームページ(<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/etc/jyorei/jyorei/ryokuka-pubco/ryokukatiikikanryakunahenkou.pdf>) 2011.4.12 参照。
- ³⁶横浜市環境局「緑化地域制度の手引（平成 21 年 1 月）」37 頁より。注 30 参照。
- ³⁷横浜市「緑化地域制度の手引（平成 21 年 1 月制定版）」47 頁より。注 30 参照。
- ³⁸緑の環境をつくり育てる条例第 9 条の施行に関する基準第 12 条。
- ³⁹「緑の環境をつくり育てる条例第 9 条施行規則・緑化の基準の概要」注 25 参照。
- ⁴⁰緑の環境をつくり育てる条例第 9 条の施行に関する基準第 3 条。
- ⁴¹横浜市緑化地域内における建築物の緑化率の制限に関する基準第 6 条。
- ⁴²「緑化地域の指定（素案）について（平成 21 年 8 月）」世田谷区ホームページ (http://www.city.setagaya.tokyo.jp/020/pdf/25552_1.pdf) 2011.4.12 参照。
- ⁴³世田谷区「みどりの計画書 緑化率適合申請書 提出の手引き」17 頁。世田谷区ホームページ(http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/pdf/22758_1.pdf)及び(http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/pdf/22758_2.pdf) 2011.4.12 参照。
- ⁴⁴世田谷区「みどりの計画書 緑化率適合申請書 提出の手引き」7 頁。注 43 参照。
- ⁴⁵世田谷区「みどりの計画書 緑化率適合申請書 提出の手引き」14 頁。注 43 参照。
- ⁴⁶世田谷区「緑化地域の指定（素案）について（平成 21 年 8 月）」。注 42 参照。
- ⁴⁷「みどりの計画書兼緑化率適合証明申請書」世田谷区ホームページ(http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/pdf/22758_3.doc)及び (http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/pdf/22758_4.doc) 2011.4.12 参照。
- ⁴⁸世田谷区「みどりの計画書 緑化率適合申請書 提出の手引き」29 頁。注 43 参照。
- ⁴⁹注 43 参照。
- ⁵⁰一般の建築物の場合。
- ⁵¹世田谷区「みどりの計画書 緑化率適合申請書 提出の手引き」18 頁。注 43 参照。
- ⁵²世田谷区「みどりの計画書 緑化率適合申請書 提出の手引き」20 頁。注 43 参照。

第 2 節 緑化地域制度等の運用状況（現地状況）

1. 始めに

本節は、本章第 1 節で調査した建築物緑化制度が実際に適用されている物件の現地状況を調査することにより、これらの建築物緑化制度の効果を把握しようとするものである。具体的には、建築物緑化制度が実際に制度どおり適用されているかを把握するとともに、それらの物件の緑化施設の質及び量の程度及びそれらの物件が周辺環境にどの程度よい影響を与えているのかについて現場で調査することにより、制度趣旨・想定と運用実態との関係（例えば、制度趣旨・想定を下回り環境改善があまり見られないのか、想定以上の良好な影響を及ぼしているのか等）を把握しようとするものである。

2. 名古屋市

（1）緑化地域制度適用物件

2010 年 11 月から 12 月に名古屋市の緑化地域制度が適用された物件の現地調査を行った。その概況は以下の通り。

1) 名古屋市物件1 港区市場施設

i) 物件及び周辺状況

臨港地区にある大規模卸売市場。埋立地であり周辺は工場その他の大規模業務用施設のほか空地も多い。

ii) 用途及び建ぺい率

工業専用地域 建ぺい率 60%

iii) 敷地面積

約 46,000 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：15% 実緑化率（計画値）：約 20.2%

v) 緑化の状況

実緑化率は高いが大規模施設であり実建ぺい率も低いため一見すると駐車場スペースが多く緑量は多くは見えない。しかしよく見ると、駐車スペースでもなるべく樹木を用いる（物件1写真5、物件1写真6）、花卉を用いる（物件1写真4）、細かな部分にも緑化する等の緑化の工夫を感じられる。現地調査時点で開業後9ヶ月（2010年3月末開業）であることや冬季の調査であったこと等に鑑みれば、今後の緑の生育が期待される。



物件1写真1



物件1写真2



物件1写真3



物件1写真4



物件1 写真5



物件1 写真6

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 25 日)

2) 名古屋市物件2 緑区共同住宅

i) 物件及び周辺状況

昭和期に開発された大規模共同住宅団地の一部。このような地区である上なだらかな丘陵部にあり、しかも公的主体による開発であるため周辺の緑量は多い。なお、本件は3棟の共同住宅が建築基準法第86条の一団地認定により一の敷地内にあるものとみなされており、緑化地域制度の適用についても3棟で一の敷地とみなされている。

ii) 用途及び建ぺい率

第一種中高層住居専用地域 建ぺい率 60%

iii) 敷地面積

約 12,000 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：10% 実緑化率（計画値）：約 14.4%

v) 緑化の状況

敷地内はアクセス路と駐車スペースを除くと、駐車場の隙間（物件2 写真3）や歩道と住居の間（物件2 写真2）等地上は全て緑化されているように見え、緑の量は多い。また、既存樹木も多く活用されている（物件2 写真5、物件2 写真6）。ただし、周辺も緑量は多いため（物件2 周辺写真1、物件2 周辺写真2）、本物件が特に優れているという印象はない。



物件 2 写真 1



物件 2 写真 2



物件 2 写真 3



物件 2 写真 4



物件 2 写真 5



物件 2 写真 6



物件2周辺写真1



物件2周辺写真2

(撮影日：いずれも2010年12月25日)

3) 名古屋市物件3 東区商業施設

i) 物件及び周辺状況

駅から徒歩圏内の大通り沿いにある商業施設。大通りは交通量が多く商業施設が並ぶ。一方、本物件の背後は住宅街で戸建住宅が並び、周囲には個人商店や町工場も少なくない。周辺の緑量は少ない。

ii) 用途及び建ぺい率

準工業地域 建ぺい率 60% 及び 近隣商業地域 建ぺい率 80%

iii) 敷地面積

約 3,300 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：13.3% 実緑化率（計画値）：約 17.4%

v) 緑化の状況

式典等に使用される大規模な商業施設。このため、緑化率も高く、特に修景に優れた緑化施設が設置されており、緑化が施設の雰囲気演出の一役かっていると考えられる。周辺の緑量が少ない（物件3周辺写真1、物件3と周辺物件の写真1）こともあり、本物件の緑は目立つ。ただし、良好な景観を持つ緑化施設は中庭等に多く配置されており、外周部からはあまり見えない（物件3写真1）。また、屋上緑化も行われている（物件3写真4）。また、名古屋市の緑化施設評価認定¹を取得している（物件3写真5）。



物件3 写真1



物件3 写真2



物件3 写真3



物件3 写真4



物件3と周辺物件の写真1 (右が物件3)



物件3 周辺写真1



物件3 写真5

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 23 日)

4) 名古屋市物件4 中村区事務所

i) 物件及び周辺状況

ターミナル駅から徒歩圏の商業・業務地区にある高層オフィスビル。周辺は繁華街で低層階は商業施設になっている建物が多く、本物件も1階に物販店等が入居している。

ii) 用途及び建ぺい率

商業地域 建ぺい率 80%

iii) 敷地面積

約 1,000 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：10.0% 実緑化率（計画値）：約 21.4%

v) 緑化の状況

道路に接する3面が緑化されている。各面の緑量はあまり多い印象はないが、樹木が用いられており（物件4写真1、物件4写真2）、また周辺の緑量が極めて少ない（物件4と周辺物件の写真1、物件4周辺写真1）せいもあるのかもしれないが、潤いを感じることができる。名古屋市の緑化施設評価認定制度を取得している（物件4写真4）。



物件4写真1



物件4写真2



物件4 写真3



物件4 と周辺物件の写真1 (奥が物件4)



物件4 周辺写真1



物件4 写真4

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 23 日)

5) 名古屋市物件5 千種区教育施設

i) 物件及び周辺状況

郊外の丘陵地にある教育施設。周辺は開発された住宅地であるが、丘陵地であることもあり緑量は多め。

ii) 用途及び建ぺい率

第一種低層住居専用地域 建ぺい率 40%

iii) 敷地面積

約 2,400 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：20.0% 実緑化率（計画値）：約 25.1%

v) 緑化の状況

接道部に広く緑化が行われており、樹木による緑化も行われている（物件5 写真1）等、緑量は非常に多く、質も低くない。ただし、周辺の緑量も多い（物件5と

周辺物件の写真4) ため、緑量に関して極めて目立つというわけではない。屋上緑化も行われているが、資金面・技術面・維持管理のどこに問題があるのかはわからないが、屋上緑化の質はあまり高くない(物件5写真4、物件5写真5)。



物件5写真1



物件5写真2



物件5写真3



物件5と周辺物件の写真4 (手前が物件5)



物件5写真4



物件5写真5

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 25 日)

6) 名古屋市物件6 南区商業施設

i) 物件及び周辺状況

郊外幹線道路沿いにある大規模商業施設。幹線道路沿いは商業施設が並び、その裏は低層住宅が多い。周辺の緑量は多くも少なくもない程度。

ii) 用途及び建ぺい率

準工業地域 建ぺい率 60%

iii) 敷地面積

約 53,000 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：15.0% 実緑化率（計画値）：約 15.2%

v) 緑化の状況

緑の量も多く、質も良好。緑化施設が集客に有効であることも理由の一つと思われるが、来客の目に触れやすい接道部（物件6写真1、物件6写真2）やアクセス路（物件6写真7）だけではなく、駐輪場（物件6写真3）や駐車場（物件6写真4）、さらには来客者があまり立ち入らないバックヤードのちょっとしたスペース（物件6写真6）や当該施設へアクセスできない道の沿道部（物件6写真5）等も緑化されており、緑化に対する意識の高さがうかがわれる。また、社員自らによる緑化も行われている（物件6写真8）。



物件6写真1



物件6写真2



物件6写真3



物件6写真4



物件6 写真5



物件6 写真6



物件6 写真7



物件6 写真8

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 25 日)

(2) 旧条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議）適用物件

2011 年 11 月に、名古屋市の旧条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議）が適用された物件の現地調査を行った。なお、これらの物件は緑化地域制度導入（2008 年 10 月 31 日）以前に着工された建築物であるため、竣工がそれ以降であっても緑化地域制度は適用されていない。

1) 名古屋市物件7 中区公共施設

i) 物件及び周辺状況

オフィス・商業施設等の集まる名古屋市中心部にある博物館。都市公園内にある（乃至隣接している）ためその限りでは周辺の緑量は多いが、公園を除けば中高層建築物が多く、緑量は少ない。

ii) 用途及び建ぺい率

商業地域 建ぺい率 80%

iii) 敷地面積

不明

iv) 緑化率

不明

v) 緑化の状況

高層の建築物の壁面に資材を付加し、高さ約40mの壁面全面（一方角のみであるが）を緑化している。壁面緑化としてはかなり大規模なもの（壁面緑化面積1480㎡）。相当の費用がかかっているとのこと。周辺は都市公園。なお、本施設の屋上も緑化されている。



物件7 写真1



物件2 写真2

（撮影日：いずれも2011年11月10日）

2) 名古屋市物件8 中区事務所

i) 物件及び周辺状況

名古屋市中心部のオフィス街にある高層オフィス。周辺は中高層建築物が多いが、高幅員幹線道路や大区画の建築物もあることから、緑量は決して多くはないが、極めて少ないわけではない。

ii) 用途及び建ぺい率

商業地域 建ぺい率80%

iii) 敷地面積

不明

iv) 緑化率

不明

v) 緑化の状況

2011年2月頃名古屋で開催されたCOP10を見越して竣工。見学時点で竣工後2年弱。清掃用ゴンドラのレールの上に開閉式のウッドデッキを整備するなど、屋上の相当部分（約650㎡）が緑化されている。中心部に池を含むビオトープが配置されている。メダカやタニシを放流。また、風よけも整備されており、オフィステナントの従業員には解放される等、憩いの空間としての使い心地もよさそう。緑の協会

の補助金なども使用されている。これは、費用削減を狙ったというより、ステータスを狙ったものとのこと。



物件8 写真1



物件8 写真2



物件8 写真3



物件8 写真4

(撮影日：いずれも 2011 年 11 月 10 日)

3) 名古屋市物件9 中区駐車場

i) 物件及び周辺状況

名古屋城にほど近いホテル駐車場。名古屋城に近いので周辺の緑量は多めだが、民間個別敷地の緑は多くない。名古屋城にほど近く観光客も多いうえ、なだらかな坂の下にあるため、緑化の修景効果は高い。

ii) 用途及び建ぺい率

近隣商業地域 建ぺい率 80%

iii) 敷地面積

不明 (48 台分のスペース)

iv) 緑化率

約 93%

v) 緑化の状況

もともとコンクリート舗装の駐車場の上に、約 12 センチ幅の緑化資材を乗せ芝を張っている。駐車場の芝緑化は管理が難しいといわれている中、本施設は管理状態が良い。また、EV 用充電施設及び壁面緑化もモデル設備を整備している（写真 3 参照）。名古屋市民間緑化支援事業を活用。



物件9 写真1



物件9 写真2



物件9 写真3 （撮影日：いずれも 2011 年 11 月 10 日）

3. 横浜市

2010 年 12 月 5 日に横浜市の緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議）が適用された物件の現地調査を行った。その概況は以下の通り。

(1) 緑化地域制度適用物件

1) 横浜市物件1 緑区商業施設

i) 物件及び周辺状況

駅から徒歩圏内にあるロードサイド物販施設（コンビニエンスストア）。通りから入ると住宅街だが駅が近く大きな道路に面しているためロードサイドは商店が多い。

ii) 用途及び建ぺい率

準住居地域 建ぺい率 60%

iii) 敷地面積

約 1000 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：10% 実緑化率（計画値）：約 10.3%

v) 緑化の状況

緑化量も基準ぎりぎり、緑化施設の質もあまり高くはない。しかし、ロードサイドコンビニという集客等に緑化の効果があまり高くなく、建築主サイドに緑化のインセンティブが働かないと考えられる物件に緑化が行われているのも、緑化地域制度という規制の効果と考えられる。実際、隣地との境界部が法面になっており法面上段はほとんど誰からも見えないが、その部分が緑化されている（物件1写真4参照）。

なお、本物件は敷地内の空地の大半を駐車場が占めることから、駐車場緑化の技術が進めば更なる緑化が期待できると考えられる。

なお、本物件の地下には雨水調整池が設置されている。



物件1写真1



物件1写真2



物件1 写真3



物件1 写真4

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 5 日)

2) 横浜市物件2 緑区商業施設

i) 物件及び周辺状況

住宅街のロードサイド貸店舗（物販店が入居）。周辺はロードサイドと駅方面を除けば比較的緑が豊富。

ii) 用途及び建ぺい率

準住居地域 建ぺい率 60%

iii) 敷地面積

約 1000 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：10% 実緑化率（計画値）：約 10.1%

v) 緑化の状況

緑化量も基準ぎりぎり、ほとんどが芝緑化であるなど緑化施設の質もあまり高くない。一方で駐車場やその周辺スペース、陸屋根等緑化可能スペースは多く、もう少しの努力で、法定建ぺい率を基準とした緑化率の最低限度以上の緑化が可能と考えられる。また、緑化の質の向上も望まれる。

しかし一方、貸店舗であり業態からも周辺状況からも集客等に緑化の効果があまり高くなく、建築主サイドに緑化のインセンティブが働かないと考えられる物件に緑化が行われているのも、緑化地域制度の効果と考えられる。実際に建物裏側の緑化（物件2 写真3）は、隣接する道路と段差があることもあり、貸店舗利用者からも通行者からも見ることは困難。



物件2 写真1



物件2 写真2



物件2 写真3



物件2 写真4

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 5 日)

3) 横浜市物件3 青葉区集合住宅

i) 物件及び周辺状況

閑静な丘陵地の住宅街にある低層マンションとオーナーとおぼしき個人住宅の合築物件。公園が至近であり周辺の緑の量が多い。

ii) 用途及び建ぺい率

準住居地域 建ぺい率 60%

iii) 敷地面積

約 1300 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：10% 実緑化率（計画値）：約 17.2%

v) 緑化の状況

緑量は多く樹木も多いが、特に緑の量・質の充実している通りに面した部分（物件3写真1、物件3写真2）は既存の庭の緑を残したものである。なお、マンションエントランス部の緑化は物件3写真3。



物件3写真1



物件3写真2



物件3写真3

（撮影日：いずれも 2010 年 12 月 5 日）

（2）条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議）適用物件

1) 横浜市物件4 港北区複合建築物

i) 物件及び周辺状況

駅至近の商業・事務所複合ビル。ただし、ターミナル駅ではなく、駅周辺を除くと本物件周辺は準工業地域であり、住宅の他工場その他の業務施設が多い。市街化調整区域も遠くないが、本物件周辺の緑量は少な目。

ii) 用途及び建ぺい率

近隣商業地域 建ぺい率 80%

iii) 敷地面積

約 1400 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：約 8.9% 実緑化率（計画値）：約 8.9%

v) 緑化の状況

大通りに面した表側（物件 4 写真 1、物件 4 写真 2）は北側であり緑量は少なく、完成から間もない冬季の調査であったためか樹木も生育がよくなかった。機械的に緑化を求めるのみではなく、場所や完成時期によるきめ細かな対応が必要と考えさせられる事例である。数値上の緑化率はあまり高くないが、南側（物件 4 写真 3、物件 4 写真 4、物件 4 写真 5）は周辺の緑量が少ないこともあり（物件 4 周辺写真 1）、緑の量・質とも比較的充実しているように見える。



物件 4 写真 1



物件 4 写真 2



物件 4 写真 3



物件 4 写真 4



物件4 写真5



物件4 周辺写真1

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 5 日)

2) 横浜市物件5 港北区事務所

i) 物件及び周辺状況

ターミナル駅近くの商業・業務地域にある高層オフィスビル。周辺は中高層ビルが多く、時折緑化されたビルが見られるものの全体的に緑量は少なく、オープンスペースも少ない。

ii) 用途及び建ぺい率

商業地域 建ぺい率 80%

iii) 敷地面積

約 3600 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：約 5.0% 実緑化率（計画値）：約 6.0%

v) 緑化の状況

道路に面した3面に緑化が行われている。隣接ビルに面した残りの1面も若干緑化が行われている模様。灌木中心だが景観は良好。緑化率は決して高くはないが、周辺（物件5周辺写真1等）の緑が少ないため際立って見える。中には周辺でも植栽された建築物もあるものの（物件5周辺写真2）、同物件の別の部分と本物件を比較してみると（物件5と周辺物件の写真1）本物件の緑量がこの地域では多いことがわかる。



物件5写真1



物件5写真2



物件5写真3



物件5周辺写真1



物件5周辺写真2



物件5と周辺物件の写真1（右が物件5）

（撮影日：いずれも2010年12月5日）

3) 横浜市物件6 港北区事務所

i) 物件及び周辺状況

駅から徒歩圏内の事務所（商業施設複合？）ビル。現地調査の時点ではまだ工事が完了していない模様でテナントは入居していない。駅はターミナル駅ではなく本物件周辺は中規模の商業施設等が立地しているがその周りは準工業地域であり、住宅の他工場その他の業務施設が多い。周辺の緑量は少な目。

ii) 用途及び建ぺい率

商業地域 建ぺい率 80%

iii) 敷地面積

約 1900 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：約 10.0% 実緑化率（計画値）：約 11.6%

v) 緑化の状況

道路に面した2面に緑化が行われている。高木も多く公開空地的なスペースもあり緑の量・質とも十分。



物件6写真1



物件6写真2



物件6写真3



物件6写真4

(撮影日：いずれも 2010 年 12 月 5 日)

4) 横浜市物件7 青葉区共同住宅

i) 物件及び周辺状況

駅から徒歩圏内の丘陵地のマンション。周辺は閑静な住宅街であり戸建てとマンションが併存し、緑量は多い。工事は完了している模様だが、入居者はいない模様。

ii) 用途及び建ぺい率

第1種中高層住居専用地域 建ぺい率 60%

iii) 敷地面積

約 4800 m²

iv) 緑化率

基準緑化率：約 10.0% 実緑化率（計画値）：約 13.0%

v) 緑化の状況

外周部に緑化が行われているが塀に囲まれている（物件 7 写真 1、物件 7 写真 2）。外周部の緑量は周辺物件（たとえば物件 7 周辺写真 1）と比較して特に多いとは感じられない。敷地内の緑量は多い模様だが外部からは一部しか見ることができず、詳細は窺えない。屋上緑化も行われている可能性があるが（物件 7 写真 3）、外部からはわからない。周辺の緑量が多いこともあり、外部から見ただけで判断すれば特に緑の多い物件とは感じられない。緑化施設の管理は十分ではない印象だが、やはり内部が窺えず詳細はわからない。



物件 7 写真 1



物件 7 写真 2



物件 6 写真 3



物件 7 周辺写真 1

（撮影日：いずれも 2010 年 12 月 5 日）

4. 世田谷区

2010 年 12 月 10 日に世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議）が適用された物件の現地調査を行った（世田谷区では緑化地域制度は 2010 年 10 月より施行されているため、調査時点ではまだ同制度が適用された完成物件はなかった。）。その概況は以下の通

り。

1) 世田谷区物件1 共同住宅

i) 物件及び周辺状況

駅から徒歩圏内の閑静な住宅街にある低層の共同住宅。街路樹など周辺の緑量は多め。また時々屋敷林などまとまった緑も見られる。

ii) 用途及び建ぺい率

第一種低層住居専用地域 建ぺい率 50%

iii) 敷地面積

約 4000 m²

iv) 緑化率

実緑化率（計画値）：約 26%（緑化地域制度の基準による場合）

v) 緑化の状況

かつて屋敷林のあった土地を開発し低層の共同住宅としている。開発時には反対運動もあったとのことだが、現状だけを見れば中庭に既存の巨木を残すなど既存樹木を残しつつ新たな緑化も行っており質の高い緑化となっている。緑が共同住宅の高級感の演出に大きな役割を担っている感がある。また、バルコニーの緑化も積極的に行われているし（物件1写真4）、見ることはできなかったが図面によれば屋上緑化も若干だが行われている。

なお、世田谷区の条例に基づく建築物緑化制度では緑化地域制度と緑化率の算定方法が異なっており、緑化地域制度の導入に伴って算出方法を変更している。旧算出方法によれば、本物件の緑化率は約 20%である。



物件1 写真1



物件1 写真2



物件1写真3



物件1写真4

(撮影日：いずれも2010年12月10日)

5. 終わりに

以上の現地状況の調査の結果、調査の範囲内では、緑化地域制度又は建築物緑化制度が適用された建築物については、実際に制度どおりの緑化が行われており、制度と運用実態が全く乖離している状況は見られなかった²。

表 6-14 現地調査の結果と評価³

	用途	敷地面積(m ²)	基準緑化率	実緑化率	緑化面積(m ²)	周辺環境	緑化の質と量	周辺環境への影響
名古屋市 緑化地域制度適用物件								
名古屋市物件1 港区市場施設	工専	46,000	15%	20.2%	9300	△	☆☆☆	3
名古屋市物件2 緑区共同住宅	一種住専	12,000	10%	14.4%	1700	◎	☆☆☆	1
名古屋市物件3 東区商業施設	準工	3,300	13%	17.4%	600	×	☆☆☆	4
名古屋市物件4 中村区事務所	商業	1,000	10%	21.4%	200	×	☆☆	3
名古屋市物件5 千種区教育施設	一種住専	2,400	20%	25.1%	600	○	☆☆☆	2
名古屋市物件6 南区商業施設	準工	53,000	15%	15.2%	8100	△	☆☆☆	3
横浜市 緑化地域制度適用物件								
横浜市物件1 緑区商業施設	準住居	1,000	10%	10.3%	100	○	☆	0
横浜市物件2 緑区商業施設	準住居	1,000	10%	10.1%	100	○	☆	0
横浜市物件3 青葉区集合住宅	準住居	1,300	10.0%	17.2%	200	◎	☆☆☆	1
横浜市 条例に基づく建築物緑化義務制度適用物件								
横浜市物件4 港北区複合建築	商業	1,400	8.9%	8.9%	100	△	☆☆	2
横浜市物件5 港北区事務所	商業	3,600	5%	6.0%	200	×	☆☆	3
横浜市物件6 港北区事務所	商業	1,900	10%	11.6%	200	△	☆☆☆	3
横浜市物件7 青葉区共同住宅	一種中高層	4,800	10%	13.0%	600	◎	☆☆?	0?
世田谷区 条例に基づく建築物緑化義務制度適用物件								
世田谷区物件1 共同住宅	一種低層	4,000		26.0%	1000	◎	☆☆☆	1

次に、現地調査を行った物件の概要と著者による各物件の緑化施設の質と量、及び周辺環境と当該物件の緑化の質と量との差の評価をまとめると、表 6-14 の通りとなる。なお、名古屋市の旧条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議）適用物件については敷地面積や緑

化率等のデータが入手できなかったため、掲載していない。

表 6-14 からわかるように、緑化施設の量と質（特に質）については、物件により様々であった。また、周辺環境への影響については、概ね良い影響を与えているとは考えられるものの、その度合いは周辺の地域状況や個別物件の緑化の質に大きく左右されている。このような結果になるのは、特に緑化地域制度は、緑化率の最低限度のみを定めその質については定めておらず、また「過度な規制とならないことを念頭において⁴」緑化率の基準が定められたものであるので、最低限度の緑化のみを行う場合周辺と比較して大幅に良好な緑化が行われるわけではなく、それに加え建築主等が（場合によっては第 1 節に述べた助成制度等を活用しつつ）より多くの又は質の高い緑化を行う場合に、質が高く周辺と比較して良好な緑化が行われることになる。この点、今回の調査では緑化地域制度の想定どおりの結果とも考えられる。しかしながら、全体としては景観や潤いなどといった面で良質な緑化が行われている物件が多く、周辺より量や質の点で劣る物件は見当たらなかった。緑化地域制度や条例に基づく建築物緑化制度が一つのきっかけとなり、建築主等が良好な緑化にとりくむきっかけになっている事例も少なくないのではないかと考えられる。ただし、相対的に質の高い良好な緑化が行われるのは、今回の現地調査の結果、大規模商業施設や教育施設、集合住宅、大規模事務所建築物等、大規模な施設か利用者が緑化に価値を見出すことにより緑化することの利益が間接的に建築物の管理者や建築主に及ぶ施設である場合が多く、小規模な施設、特に貸店舗等の場合比較的緑化の質が高くない場合が多いというのが、本現地調査から得られた感触である。

なお、横浜市では緑化地域制度適用建築物と条例に基づく建築物緑化制度適用建築物の両方について現地調査を行ったが、著者には、前者より後者のほうが、周辺と比較して良質であり、また緑の量・質とも良好な物件が多かったように思える。これは、緑化地域制度は質の基準が適用されない⁵ことがその原因とも考えられる。一方、調査対象物件数の少なさや景観や潤いという多分に感覚的な問題であることから著者の主観的のばらつきも原因と考えられるが、さらに横浜市の緑化地域は住居系の用途地域でありもともと周辺の環境が良好であるという地域的な違いも原因であろう。また、名古屋市の緑化地域制度適用建築物と横浜市の条例に基づく建築物緑化制度適用建築物との間では、著者には違いは認められなかったと感じる。今後、客観的・統計的な調査が必要と考えられる。

また、名古屋市の現地調査対象物件と横浜市の現地調査対象物件を比較すると全体的には名古屋市のほうが周辺と比較して良質であり、また緑の量と質の高い物件が多かった。しかしながらこれは、主に現地調査の対象とした物件の違い⁶によるものと考えられ、両市の制度や運用の差によるものではないと考えられる。

¹第 6 章第 1 節 2. (1) 1 3) iii) イ) 参照。

²ただし、建築物の所有者や管理者との関係上、また予算と時間の制約上、現地調査は目視

のみで行っており測量などは行っていないうえ、また物件によっては敷地内に立ち入らず行っているものもあるため、緑化率の最低限度等の基準が確実に守られているかどうかまでは調査ができていない。

³「敷地面積」とは当該物件の敷地面積。数値は市区からの聞き取った値をもとに概数値としている。

「基準緑化率」とは、当該物件に適用される緑化地域制度又は条例に基づく建築物緑化制度上の緑化率の基準（緑化率の最低限度）。数値は市区からの聞き取り。

「実緑化率」とは、緑化率適合証明通知書、緑化工事完了届又は緑化協議書等に記載されていると考えられる当該物件で実際に確保された緑化率の計画上の数値。数値は市区からの聞き取り。小数第二位以下は四捨五入。

「緑化面積」とは、「敷地面積」の値に「実緑化率」の値を乗じた値。10の位を四捨五入。

「周辺環境」とは、現地調査対象物件の周辺における緑の量を中心として、景観、オープンスペースの量等の環境を今回の調査対象物件の間で著者が相対的に4段階で評価したもの。

「緑化の質と量」とは、現地調査において外観から判断した対象物件の緑化施設の量や質（景観、樹木緑化や壁面・屋上緑化、修景施設等の有無や量、管理状況等）と「緑化面積」の値から、緑化施設の量と質を今回の現地調査対象物件の間で著者が相対的に3段階で評価したもの。

「周辺環境への影響」とは、現地調査対象物件の「周辺環境」と当該物件の「緑化の質と量」とを緑の量と質の観点から比較し当該物件が上回っている度合いを今回の現地調査対象物件間の相対比較で著者が5段階で評価したもの。すなわち、数値が大きいほど、周辺物件より良好な緑化であり周辺環境に対しよい影響を与えていることを示しており、0の場合は周辺環境と当該物件の緑の量と質にほとんど差がないことを示している。なお、周辺物件と比較して劣っている現地調査対象物件はなかった。なお、横浜市物件7は外部からでは緑化施設をごく一部しか見ることができなかったため、その限りの評価として(?)をつけている。

⁴「都市緑地法運用指針」第4章第1節注14参照。

⁵具体的には、第6章第1節3. 12)の基準は、条例に基づく建築物緑化制度には適用されるが緑化地域制度には適用されない。

⁶現地調査対象物件は市の担当者に依頼して抽出したものの中から物件の所在地や用途等を考慮して著者が選定したことから、名古屋市では特に良質な物件について抽出されたものと考えられる。

第3節 緑化地域制度導入の効果と課題に係る考察

1. 始めに

都市の緑の確保は重要な政策課題であり、そのため第2章第1節2. でみてきたように過去より様々な制度が導入されてきた。このうち、都市公園の整備等自治体等が緑地を確保する仕組みや規制により民有緑地を保全する特別緑地保全地区制度等の地域制緑地の仕組みは従来より広く導入されている。一方、近年、特に緑地の少ない大都市部を中心に、建築物緑化制度¹が広く普及してきている（図 6-18）。

2004年の景観緑三法により導入された緑化地域制度は、我が国の都市の緑地を確保するための基本的な法律である都市緑地法に基づく、代表的な建築物緑化制度である。ま

た、創設後しばらくの間適用実績がなかったものの、近年名古屋市(2008. 10 施行)、横浜市(2009. 4 施行)及び世田谷区(2010. 10 施行)で相次いで適用された²。

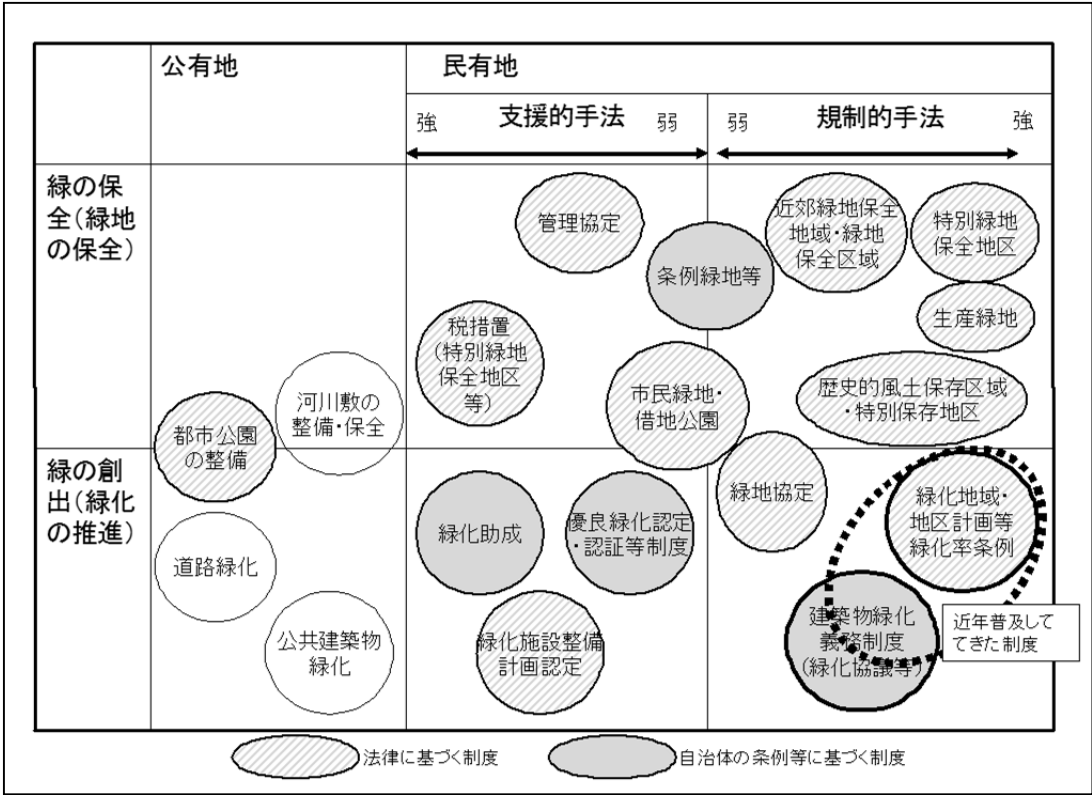


図 6-18 都市の緑に関する制度の分類

なお、緑化地域制度は国が基本的な部分を定め、市区町村がこれを運用する。具体的には、国が法令として緑化地域制度を定めるとともに、運用の細部について地方自治法第 24 条の 4 第 1 項に基づく技術的助言として法的拘束力のない運用指針³を定めている。市区町村は、緑化地域制度に関し、法令に基づき都市計画決定及び法律の委任に基づく条例の制定を行う。一方、上記三市区とも緑化地域制度を補完して別途条例に基づく建築物緑化制度を制定している。なお、実際はこの両制度の条例は一体として定められている。また、市区町村は、緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度の運用のため、規則や基準、手引等を定めている。

2. 目的及び方法

本節は、建築物緑化制度の代表である緑化地域制度について、①現在の仕組みを選択した国の立案意図を明らかにするとともに、②本章第 1 節を踏まえ自治体の同制度導入(正確には条例に基づく建築物緑化制度からの移行)の意図を明らかにし、③併せて本章第 1 節及び第 2 節を踏まえて同制度の欠点や不十分な点等の自治体による補完を事例で検証することによって、④条例に基づく建築物緑化制度とは異なる緑化地域制度導入の独自の効果を確認するとともに⑤同制度の制度的な課題を抽出しこれに対する制度改善の方向性を

まとめることを目的とする。また、①から③のまとめそのものが、自治体における建築物緑化制度の導入・運用・改善の検討における参考として大いに役立つものと考えられる。

研究の方法は、関係法令の規定や緑化地域制度創設時の各種資料の調査分析に基づいて、立案意図を明らかにするとともに、導入自治体の条例その他の規定や手引等の資料を自治体担当者への聞き取り⁴で補い、導入意図と自治体による補完事例を調査した⁵。最後にこれらを総合して政策的効果と制度的な課題を抽出し、導入自治体の運用実態や類似制度、社会経済情勢等を踏まえ制度改善の方向性をまとめた。

3. 緑化地域制度の立案意図

(1) 担保力及びその手段

緑化地域制度は、条例では例の少ない、担保力の強い「権力的手法型」⁶の制度である。これは、都市計画という手続的保障を前提に、強制力のある制度を意図したものであり、その背景には、公平性の確保、法の信頼性の確保といった思想がある。

更に、その担保手段として、緑化地域制度は独自の行政処分ではなく、既存制度である建築確認を採用した。これは、条例ではなく法律であるからこそ取りえる方法である。その意図は、①認知度が高く必ず必要な行政処分を担保手段とすることによる緑化基準を満たさない建築物の最少化（故意・不知とも）、②建築確認・完了検査手続と建築物緑化制度の連携及び二重の手続の回避等である。

(2) 規制対象

緑化地域制度は建築物の建築行為を規制対象としているが、これは、(1)で前述のように建築確認を担保手段とするためである。また、緑化地域制度は、建築行為のうち新築及び床面積が1.2倍以上となる増築（以下「新築等」という。）のみを対象としている。これは、小規模な増築や大規模修繕等に際し新築と同様の緑化を求めることは、非建ぺい地の利用状況や既存建築物の構造等によっては大幅な敷地利用の変更や改築等を強要する過度な規制となりうると考えたものである。

また、先行していた東京都の条例に基づく建築物緑化制度及び被義務者の数と効果の関係の効率⁷を考慮し、敷地面積が原則1000㎡以上の建築物を規制対象としている。

(3) 維持管理規制

緑化地域制度は、第4章第4節3.（8）に述べたように他の多くの建築物緑化制度と異なり、緑化率を建築物の維持保全者の義務とするとともに、命令及び罰則でこれを担保している。また、条例で、設置された緑化施設の管理方法の基準及び当該基準違反に対する罰則を定めることができることとしている。これは、維持管理の懈怠や故意の緑化施設の廃止の防止を意図したものである。具体的には、例えば屋敷林等既存緑地の一部を残すことにより緑化率の基準を満たして建築物を新築した後、残した既存緑地の部分の敷地を分

割しその大半を伐採して（一部のみ残すことにより緑化率の基準を満たして）2棟目の建築物を新築する場合、当該2棟目の建築物は緑化率の基準を満たすこととなる一方、最初の建築物は結果として基準を満たさなくなるが違反とならないという事態を防止しようとしたものである。

（４）緑化施設の量（緑化率）

緑化地域制度の緑化率の基準は、本制度が全く新しい制度であることにかんがみ、「過度な規制とならないことを念頭において⁸」定めたものである。具体的には、緑化施設は緑地の代替的役割を果たすものあることから地上での確保が原則⁹と考え¹⁰、①敷地面積の25%又は②敷地内の空地（典型的には1から都市計画に定められた建ぺい率を除いた部分の面積）のうちエントランス、駐車場等他の利用のため必要と考えられる最低限度の部分（敷地面積の10%）を除いた面積を上限としている。

また、緑化施設の面積の算定方法については詳細で客観的な基準¹¹が設けられている。これは、担保手段である建築確認が「裁量の余地のない確認的行為の性格を有する¹²」ものである一方、同一市町村内でも指定確認検査機関等複数の者が建築確認の主体となりうるため、できる限り誰が測っても同様の数値となるよう意図したものである。

（５）緑化施設の質

建築物緑化制度では、樹木による緑化や接道部の緑化を求めているものが多い¹³。しかし、緑化地域制度では、（４）の理由から客観的な判断が可能な要件のみを基準とし、このような緑化施設の質（配置を含む。以下同じ。）に関する基準は設けていない。ただし、都市緑地法は、緑化地域における緑化施設の質の向上のため（６）で後述の緑化施設整備計画認定制度を有している。

（６）緑化施設の設置に対する支援

緑化地域制度により設置された緑化施設のうち、緑化率規制の最低限度以下の部分を除いた部分について、固定資産税の特例措置が講じられていたが（緑化施設整備計画認定制度）、2011年度から廃止されることとなった。この制度は、良好な緑化にインセンティブを与えようとするものであるため、義務の履行のための最低限度を超えた量又は質の緑化を支援すること意図していた。

一方、国では、緑化地域制度による緑化施設の設置を主眼とする補助金等はない。これは、私人の財産への国費助成は困難であることその他、自治体への国の関与の縮小や国庫補助金の削減の流れの中で一件当たりの額の小さい緑化施設工事への補助は地方に委ねるべきこと等が理由であった。

4. 自治体による緑化地域制度の導入意図

横浜市、名古屋市、世田谷区とも、緑化地域制度の導入以前に、条例に基づく非権力的手法型¹⁴の建築物緑化制度（緑化協議制度）が導入されていた。これに変えて（又は加えて）緑化地域制度を導入したこれらの自治体の意図（制度的な観点）は、大きなものから順にまず3.（1）①建築確認を担保手段とすることによる緑化基準を満たさない建築物の最少化による確実な緑の確保〔世田谷区, 2011〕、次に3.（3）維持管理規制である。また、横浜市では、法律に根拠を持ち、都市計画決定を行うという制度の正統性も挙げられた。さらに、名古屋市では、従前の緑化協議制度は工場及び事業場を対象にしたものであるで、緑化義務の対象拡大による緑化量の拡大と建築物用途間の公平性の確保も意図している。この点を除けば、三市区とも従前の制度に比べ規制対象や基準の変更（拡大方向）は意図していない。ただし、細部だが後述の緑化地域制度の欠点のため必ずしも意図せず従前の制度より規制対象や緑化率が変更（縮小方向）されている部分がある¹⁵。なお、三市区とも、3.（1）②のうちの二重手続の回避及び3.（6）緑化施設整備計画認定制度の適用は、ほとんど意図していない。

なお、規制対象の変更は三市区の緑化地域制度導入の意図ではない。このため、条例等で旧制度との整合を図るべく必要な調整を行ったり、逆に意図しないながらも緑化地域制度導入に合わせて旧制度の対象を変更したりしている。具体的には例えば、緑化地域制度は建築行為のうち新築及び床面積が1.2倍以上となる増築である「新築等」のみ対象としているが、名古屋市・横浜市の旧制度では、全ての増改築も対象としていた。この点、名古屋市では条例に基づく建築物緑化制度の対象も緑化地域に合わせ「新築等」のみを対象と変更した。一方、横浜市では、緑化地域（＝住居系用途地域）では「新築等」のみが対象、緑化地域外（＝商・工系用途地域）では全ての増改築が対象と地域により扱いを分けている。なお、世田谷区では旧制度も「新築等」を対象としていた。また、対象とする建築物の敷地面積に関しては、三市区とも緑化地域制度の原則である1000㎡を採用せず、条例で引き下げを行っている。このうち、特筆すべきは世田谷区である。なぜなら、世田谷区の旧制度（＝条例に基づく建築物緑化制度）では敷地面積250㎡以上の土地における建築物の新築等及び開発行為等が対象とされていたが、緑化地域制度では敷地面積300㎡未満の土地の建築物の新築等及び開発行為等は対象とすることができない。このため、世田谷区では、敷地面積300㎡以上の土地における建築物の新築等は緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度の両方の適用があるが、敷地面積250㎡以上300㎡未満の土地における建築物の新築等及びすべての開発行為等については、条例に基づく建築物緑化制度のみの対象となっている（表6-17参照）。

5. 自治体による欠点や詳細の補完

（1）緑化地域制度の欠点の補完

緑化地域制度には、第3章第1節5.（1）に述べたように、①一定の建築物¹⁶に緑化率

規制が実質適用されない、及び②緑化施設の質のコントロールができないという欠点（課題）がある。

これらの欠点を補うため、横浜市においては、緑化率規制非適用建築物が存在し得ない住居系の用途地域のみ緑化地域に指定する一方、緑化地域制度とは別に条例に基づく緑化協議制度を市全域に適用している。すなわち、緑化協議制度により、緑化率規制非適用建築物の新築等の緑化を担保するとともに、市全域で緑化施設の質を確保しようとしている。

表 6-15 緑化地域と条例の適用関係（横浜市）

横 浜 市			
地域・物件	住宅系用途地域		商・工系用途地域
	一般建築物	敷地が跨る建築物	一般建築物
適用地域	緑化地域＋条例		条例
緑化義務・ 手続	緑化地域（条例はほぼ適用除外）	緑化地域＋条例	条例
質のコントロール	条例の基準を一部適用 緑化地域制度の基準に配慮事項を規定	条例（＋一部緑化地域） 緑化地域制度の基準に 配慮事項を規定	条例
	評価認証制度、助成制度等により誘導（法令外）		

両制度の重複適用がある地域においては、緑化率のみ条例の基準を満たしていれば（２）１）で後述の適合証明通知書の交付をもって緑化協議が終了したものとし¹⁷、二重の手続を回避している。しかし、客観的な要件のみを基準とする緑化地域制度の性格（３．（４）参照）から、緑化地域内では緑化協議制度に係る規準の一部は不適用¹⁸となっており緑化協議制度と完全に同等までは緑化施設の質の点で補完できてはおらず、一方で緑化協議制度に係る規準の残る一部と緑化地域に係る基準¹⁹が両方適用されるため、わかりやすさや透明性の点で難がある²⁰。さらに、一部の建築物では、確保すべき緑化率の数値も両制度で異なる²¹。さらにまた、より緑の必要性が高い都市中心部では非権力的手法型、周辺部では権力的手法型という規制の強度の逆転が生ずる。

名古屋市においては、①の欠点を補うため、市の用途地域全域を緑化地域とする一方、条例で緑化率規制非適用建築物の新築等に緑化を義務付けている。この方法では市の条例は建築基準関係規定にはならないため、厳密には、緑化率規制非適用建築物の緑化は建築確認の対象とはならず、法制度上はこれらの緑化を担保する手段はない。しかし、実際には建築主事又は指定確認検査機関が緑化率規制非適用建築物であるかどうかをチェックするため事実上適合証明が必須になっており²²、これが担保として機能している。法制度上はともかく現実的に工夫された制度である。ただし、この条例に基づく緑化率規制非適用建築物に対する緑化義務は²³、都市緑地法に基づく緑化地域制度の上乗せ又は横出し規定に当たり条例が適法かという論点が生ずる²⁴。特に、この名古屋市の条例（みどりのまちづくり条例）に基づく緑化の義務は都市緑地法の緑化地域制度と趣旨、目的は等しいと考

えられること、また、緑化地域制度が定める緑化率の最低限度の基準は「過度な規制とならないことを念頭において²⁵」定められたことから、裁判所の判断なしにこれを適法と断言し切れるかの不安はある。

表 6-16 緑化地域と条例の適用関係（名古屋市）

名古屋市		
地域・物件	一般建築物	緑化地域実質 非適用建築物
適用地域	全域に緑化地域＋条例	
緑化義務・手続	緑化地域	条例
質のコントロール	法令に基づくものはなし 大規模建築物協議（法令外）、評価認証制度、助成制度等により誘導	

一方、②の緑化施設の質については、名古屋市では、従前緑化協議制度で行っていた²⁶質のコントロールを廃し、緑の減少に歯止めがかからない現状を踏まえ規制では量の確保を優先することとした。質の確保は、規制ではなく、資金助成制度や評価認証制度等（第1節2.（1）13）参照。）の支援・誘導措置により確保することとし、役割分担を図っている。なお、横浜市では資金助成制度及び評価認証制度で、世田谷区でも資金助成制度で質の確保を図っている（第1節3. 14）及び第1節4. 11）参照。）。

また、世田谷区では、従前から全域に適用されていた条例に基づく非権力的手法型の建築物緑化制度に加え、2010年10月から区内のほぼ全域に緑化地域制度を適用している。

表 6-17 緑化地域と条例の適用関係（世田谷区）

世田谷区		
地域・物件	一般建築物	緑化地域実質非適用建築物 敷地面積250㎡～300 ㎡開発行為
適用地域	全域に緑化地域＋条例	
緑化義務・手続	緑化地域＋条例（共用様式により手 続を一元化）	条例
質のコントロール	条例	
	助成制度等により誘導（法令外）	

この手法は、緑化地域制度立案当時から想定されており²⁷、また、第4章第4節4. で提案している方法でもある²⁸。すなわち、敷地面積300㎡以上の建築物の新築等には両方の制度が重複して適用され、条例に基づく制度で緑化率規制非適用建築物の緑化及び緑化施設の質の確保を求めている。さらに、世田谷区では、設置を求める緑化施設の量（緑化率）も、条例に基づく制度と緑化地域制度で異なっており²⁹、緑化地域制度による緑化率の最低限度以上の緑化を指導している。なお、二重手続防止の観点から世田谷区では適合

証明の申請書と条例に基づく計画書を兼ねた共用様式の提出を求めている。工夫された方法ではあるが、緑化率まで含め基準が2つ適用される点でわかりにくさがある。

(2) 緑化地域制度の詳細の補完

1) 適合証明

適合証明とは、建築確認申請にその通知書を添付するため、建築物を新築等する者からの申請に基づき市町村長が緑化地域における緑化率規制への適合を証明する制度である。適合証明は、法令上は必須な手続ではなく³⁰、また緑化地域制度立案の初期段階から想定していた制度でもないが³¹、円滑な建築確認のために有用なサービスとして国が都市緑地法施行規則に規定した制度であり、名古屋市でも事実上必須となっている³²。ただし、この事実上の必須化により3.(1)②のうち連携という意図は残っているが二重手続の回避という意図は薄れている。

また、法律上必須ではないという適合証明の性格から、様式、手続（特に緑化施設の計画の変更の際）、添付書類、記載方法等については国は一部の例示を示すに留まり詳細は定めておらず、具体的な内容は自治体が補うことにより、円滑な運用が行われている。

2) 緑化施設工事の完了確認

緑化施設が計画どおりに完成しているかをチェックする仕組みとして緑化地域制度では建築基準法に基づく完了検査のみを想定しており、横浜市では実際に完了検査のみによりチェックが行われている。

しかし、名古屋市においては、緑化施設の工事の完成後完了検査の前に建築物の新築等を行う者に市長への届出義務を課すとともに市長が緑化率規制への適合を証明する仕組みを取っており、完了検査の申請時に本証明の通知書を添付することとしている。これは、適合証明同様法律上必ずしも必要な制度ではないが、建築部局（特に指定確認検査機関）の要請により設けられた制度³³である。最後に工事が行われる外構工事に関し手続が一つ増える点について建築主等（都市緑地法中の「建築物の新築等を行う者」、実際には建築主の他その委託を受けた施工業者、設計事務所等をいう。以下この節で同じ。）の苦情もあるとのことだが³⁴、それでもなお円滑な完了検査のため法律を補完して導入された制度である。ただし、その結果、適合証明と併せ3.(1)②のうち二重手続の回避という意図は大きく薄れている。

3) 緑化施設の計画の軽微な変更

適合証明及び建築確認後工事完了までに緑化施設の計画に変更が生じた場合、緑化地域制度の立案時国では再度適合証明及び建築確認の申請を要するという運用を想定していた³⁵。しかしながら、建築物の他の部分に影響を及ぼすことが少なく最後に工事が行われることが多い緑化施設については、その計画の変更は比較的容易であり、現にその頻度も多いことから³⁶、緑化施設の計画の変更の際に必ず再度の建築確認申請を要することとするのは、建築主等の負担が大きい。

このため、横浜市では、適合証明後に緑化施設の計画に変更が生じた場合には、取下届及び再度の適合証明の申請を必要としているものの、建築物の変更が生じた場合のみ再度の建築確認申請を要することとし、建築物の変更が生じない場合は軽微な変更として再度の建築確認申請は不要としている（第1節3. 9）参照）。しかし、それでもなお建築主等から、再度の適合証明の申請の手続は煩雑であり、特に建物の引き渡しまで時間がない時は厳しいとの意見があるという³⁷。このため、施行後約1年半が経過した2010年11月末より樹種の変更等一定の場合については再度の適合証明申請は不要とする運用の緩和を行った（第1節3. 9）参照）。

一方、名古屋市では、緑化施設の計画に変更が生じた場合でも再度の適合証明の申請は不要としている。具体的には、緑化施設の工事の内容の大きな変更の場合等には届出を要するが、軽微な変更の場合には1) で前述の緑化施設工事完了時の市長の適合証明でチェックするため届出も不要としている。また、再度の建築確認の申請は、大きな変更が生じた場合等届出が必要な場合のうち、市の緑化担当部局が必要と判断する場合のみ要としている（第1節2. (1) 9）参照）。

また、世田谷区では、適合証明について、敷地面積の変更等により緑化率等が変わる場合には、取止め届及び再度の申請が必要とするが、事業者が変わる場合や建築計画が大きく変わる場合等は再度の申請は不要であるものの変更届の提出が必要とし、一方樹種や小規模な配置の変更等は完了確認の際の図面変更で対応するため再度の申請も変更届も不要としている。また、建築確認については、少なくとも樹種や小規模な配置の変更等完了確認の際の図面変更で対応する場合は再度の申請は不要としている（第1節4. 7）参照）。

これらは、建築基準法上一定の軽微な変更の場合再度の建築確認の申請が不要とされている³⁸ことから行われている運用と解することができ、建築主等の手続的負担の軽減の観点から国の制度を補完した運用である。

4) 緑化施設の面積の算定方法

緑化施設の面積の算定方法については、3. (4) で前述のように国が詳細な基準を定めているが、それではまだ客観性・具体性が十分でないとして、自治体で多くの基準を補っている。例えば、名古屋市では、樹木と芝その他の地被植物との混栽の場合の面積の算定方法、壁面緑化でつる植物を用いる場合や地被植物としてセダム等を用いる場合の植栽の密度、エスパリエ³⁹を用いる場合の面積の算定方法、池・水流や園路のうち緑化施設の面積に参入できるものの具体的基準等である⁴⁰。

なお、補完した基準の差のため緑化補助資材を用いた駐車場緑化の扱いに自治体間で差が生じている。具体的には、横浜市では幅10cm未満の緑化施設は面積に参入できない（第1節図6-14参照。）ため駐車場緑化を緑化面積に参入することは困難だが、名古屋市ではこのような駐車場緑化でも実際に芝等が被っている部分の水平投影面積は緑化面積に算入される〔名古屋市, 2008（最終改定2009）〕。

5) 緑化施設の維持管理

緑化地域制度では、3.(3)に述べた意図から維持管理規制を置いているが、その運用について国は必ずしも具体的な方法を想定していなかった⁴¹。この点、名古屋市、横浜市とも条例で定める維持管理の方法はあまり具体的ではなく、罰則も設けていない。また、施行後間もないこともあり、両市とも完成後緑化率が基準を下回る維持管理義務違反が発見された後の是正方法として助言指導以外の方法を現時点では具体的に想定していない。

一方、設置された緑化施設の維持管理のチェックについては、現在名古屋市でパトロールが行われており⁴²、横浜市でも予定されている⁴³。

また、維持管理義務違反については、名古屋市で施行後4件発見されている。これは非常に少ない件数であり、維持管理義務の存在が少ない理由の一つと認識されている。そして、その多くは駐車場であり、駐車場に設置された緑化施設は維持管理が難しいため、枯損や廃止に至るとのことである⁴⁴。

6) 緑化率規制の適用除外

都市緑地法では、緑化地域における一定の建築物の新築等について市町村長の許可により緑化率規制の適用除外としているが、実態に即した柔軟な運用を意図し法律上の要件はゆるやかで市町村長に広い裁量を認めている。

この点、名古屋市では、許可により適用除外が認められる建築物の用途を具体的に列挙するとともに、がけ地の勾配を数値で定め、また一定の場合に許可の条件として課する緑化率を明示する等、法律を補完し透明性を向上させている(第1節2.(1)5)参照)。

一方、横浜市では、上述の許可による適用除外とは別に、緑化地域の指定前に条例に基づく緑化協議が成立していた建築物の新築等について、都市緑地法の「着手していた行為」とみなして緑化地域制度の適用除外としている⁴⁵。この点、建築基準法の一般的な工事の着手の解釈⁴⁶とは異なるため、本件のみなしには法律上は若干の疑問がある⁴⁷が、条例に基づく建築物緑化制度から緑化地域制度に円滑に移行するため必要な補完措置であると考えられる。

7) 緑化施設工事完了延期認定

緑化地域制度では、気温その他のやむを得ない理由により緑化施設の工事が完了しない場合、市町村長の認定により完了検査が可能となっているが、6)の緑化率規制の適用除外許可同様市町村長に広い裁量を認めている。この点名古屋市では、緑化地域制度導入当初は風水害や大雪等に限定した運用が行われてきたが、施行1年後に、完了予定日が夏季である場合、除却予定建築物が植栽予定地に存在する場合等に範囲を拡大した(第1節2.(1)8)参照)。実情に応じた円滑な運用のための自治体による補完の改善の好例である。

8) 助成制度

名古屋市では、市の認定を受けた良質な緑化に対する資金助成制度⁴⁸や融資制度をはじめとする独自の助成制度をもち、緑化率規制の負担の軽減と緑化施設の質の確保に寄与している。一方、横浜市の屋上緑化等助成事業や世田谷区の生垣・花壇・シンボルツリー・

屋上又は壁面緑化に対する助成制度⁴⁹では、緑化地域では原則として緑化率の最低限度を超える部分の緑化のみを助成対象としている。その趣旨は、緑化施設整備計画認定制度と同様、義務の範囲を超える良好な緑化を支援しようとするものと考えられる。

なお、緑化施設整備計画認定制度は、名古屋市・横浜市・世田谷区とも緑化地域指定後適用事例がない。その理由は、特例措置⁵⁰が小さいこと、緑化率の基準⁵¹が高すぎるものの他⁵²、特例措置の対象範囲が理解されていなかったことも原因と考えられる⁵³。

6. 終わりに

(1) 導入の政策的効果

上述のように、緑化地域制度を導入した自治体では、法律に基づく制度である緑化地域制度を自治体が補完することにより、同制度自体の効果である①基準を満たさない建築物が少なく建築確認・完了検査手続と連動した担保力の強い権力的手法型の制度であり、かつ②維持管理義務のある仕組みの導入、及び自治体による補完の効果である③緑化地域制度の欠点の縮小ないし効果の増進や、④地域の実情に即した円滑な運用ないし透明性の向上という政策的効果が生じている。

その結果、施行後1年間で、名古屋市では約1450件の建築物について約50ha（これは同市で年間に失われる緑地の量（約37ha）を上回る）⁵⁴、横浜市では、約250件の建築物について約7.5ha⁵⁵の緑化施設の確保という効果が得られた。ただし、三市区とも前述のとおり緑化地域制度導入前から条例に基づく非権力的手法型の建築物緑化制度が適用されており、「緑化の量の増加を期待するというよりも、建築行為の際に緑化の審査が確実に行われること（…）、施工後においても緑化施設の維持保全の義務が生じるため担保性が高まること、が大きい⁵⁶」といえる。実際に世田谷区では、条例に基づく建築物緑化制度のみでは50%を下回っていた完了届の提出率が緑化地域制度対象建築物においてはほぼ100%となるという効果が生じている〔世田谷区，2011〕。

(2) 制度的な課題と制度改善の方向性

1) 緑化率の上限等

緑化地域制度に係る制度的な課題のうち、緑化率規制非適用建築物の存在については、各自治体とも条例により補っているものの、なお5.（1）で前述の①及び②の問題を抱えている。屋上緑化の施工実績が増えてきていること⁵⁷や屋上緑化の基準を地上の緑化基準とは別に有する建築物緑化制度が数多く存在していること⁵⁸を踏まえれば、この5.（1）①の問題の根本的な解決のため、緑化地域制度における緑化率の最低限度の上限（3.（4）の②）について地上を原則とする考え方を改め、屋上の緑化を前提とした（又は前提とすることができる）考え方に基づく制度改正が必要である。無論、屋上の全てが緑化可能なわけではないが、東京23区において小規模な木造建築物等も含む全ての既存建築物の屋上の約3割、既存の耐火構造建築物の約7割の屋上の緑化が可能との研究〔泉 松山，2004〕

もある。さらに、緑化地域制度の対象が3.(2)のとおり大規模敷地における新築等であるため屋上緑化可能面積の割合は更に高いと考えられる。これらのことから、屋上の緑化を前提とする制度改正が認められよう。

また、世田谷区や横浜市で見られる一つの建築物に複数の緑化率の基準が存する問題は、緑化率の最低限度の上限が法律で定められている点に根本的な原因がある。すなわち、従前適用されていた条例に基づく建築物緑化制度を下回る緑化率しか緑化地域制度で義務付けることができないことが、二重の緑化率の基準の大きな理由である。この点、緑化率の基準が一部で25%を上回る条例に基づく建築物緑化制度もある⁵⁹。また、緑化地域制度は緑地の不足する地域での活用を想定している制度であるが⁶⁰、緑豊かな地域（現況の緑化率が高い地域）で既存緑地を保全しつつ一定の建築物の建築を認める緑化地域制度も考えられる⁶¹。更に、風致地区における宅地の造成等に対する許可基準である緑地率（木竹が保全され、又は適切な植栽が行われる土地の面積の宅地の造成等に係る土地の面積に対する割合）及び景観区域内における開発許可基準である緑地率（木竹の保全又は適切な植栽が行われる土地の面積の開発区域の面積に対する割合）は最大60%とされている⁶²。これら鑑みれば、3.(4)の①の上限について25%より高くてもよい場合もあると考えられる。また、前述のように屋上の緑化を前提とすれば、3.(4)の②のような建ぺい率に応じた緑化率の最低限度の上限を設ける必要はなく、実際に建ぺい率と連動しない条例に基づく建築物緑化制度の基準も多い⁶³。更に、同じ都市緑地法を根拠に持つ制度でも地区計画等緑化率条例制度では3.(4)の②のような建ぺい率に応じた緑化率の最低限度の上限は定められていない⁶⁴。土地の利用を大きく制限するような過度な緑化を正当な補償なしに義務付けることは、財産権の内在的制約との関係で違憲の可能性があるが⁶⁵、過度な緑化かどうかは地域の事情（法定建ぺい率のほか、実際の建ぺい率や敷地面積、現況緑化率、建築物の用途、ヒートアイランド現象の程度、地元の合意形成状況⁶⁶等）によって異なるものと考えられよう。以上に鑑みれば、一律に3.(4)の①及び②の上限を法律に定めるよりも、法律の上限は撤廃し、自治体が過度な制限であるかどうかを地域の事情に応じて判断し都市計画又は条例で決定することとすべきである。併せて、必ずしも緑地が不足していない地域でも緑化地域が指定できるよう、指定基準の改正も望まれる。

ただし、このような法改正を行う場合、緑化率の最低限度を決める都市計画又は条例が法律の範囲内であるからといって、必ずしも正当な補償なしに合憲であるとはいえず、自治体は建築主等との関係で直接合憲・違憲の判断（ないしは正当な補償の要否）と向き合うことになる。「何が合理的で無補償でも可能な土地利用権の制約かは、自治体の社会状況（立法事実）によって、変わるからである [北村, 2005a]」。もちろん、一般論としては現在でも財産権についての補償の定めのない法律の範囲内で財産権の制限を行うからといって補償なしに当該制限が合憲であることが確実に保証されているものではなく、また同じく一般論として自主条例に基づく財産権の制限は当該条例が直接に合憲・違憲の判断を受けることとなるため、上記法改正の提案は現在の憲法と条例との関係を大きく変えるもので

はない。しかしながら、現在、法が違憲とされた判例は極めて少なく、まして法律で補償不要とされている財産権の制約に関し憲法上の財産権の補償が必要とされた判例はないと考えられる。このような中、国会の議決を経た法律の受権の範囲内の緑化率の制限は憲法との関係で過度な制限と判断されることはないというのが、国や自治体の担当者その他行政関係者の一般的な理解であろう。この点、上記の法改正の提案は、法律に定める緑化率の最低限度の上限という法律の枠を取り払うことにより、自治体の自由度を増やす一方、地域の実情と緑化率の制限の内容との関係によっては財産権の内在的を超える過度な規制であり補償が必要と判断されることもありうる、すなわち合憲性の判断と向き合わなければなくなるという点で自治体の責任も増やそうという提案なのである。

また、景観緑三法として緑化地域制度の創設と同時に制定された景観法では、その制定以前から自治体の景観条例が多く存在していたことから、景観条例から景観法に基づく制度への移行を想定し、規制の内容や手続について自治体の自由度を極めて高くしている⁶⁷。これを参考に、緑化地域制度においても条例に基づく建築物緑化制度からの移行を想定した制度とすべきである。すなわち、前述のように法律の緑化率の最低限度の上限を廃し自治体が自由に決めることができるようにするとともに、条例に基づく建築物緑化制度から緑化地域制度に移行する際等の経過措置としての適用除外その他の適用除外を条例で追加できるようにする法改正が必要と考えられる。

2) 緑化施設の計画の変更

緑化施設の計画の軽微な変更に際して、必ず取止届と再度の適合証明が必要とする横浜市のような運用(特に2010年11月以前の運用)では建築主等に大きな負担が生ずる。一方、どのような場合でも緑化工事完了時の市長の証明を必要とする名古屋市のような運用では、緑化施設の計画の変更の際の建築主等の手続的負担は減るが、5.(2)2)の苦情のように変更がない場合も含め手続が一つ増えるという負担が生ずる。さらに、両市の運用ともに、建築基準法関係法令との整合⁶⁸という点で問題が残っている。

このため、まず、建築基準法の軽微な変更の範囲を緑化施設の計画について法令及びその解釈で明確にする必要がある。そして、その範囲外の変更は再度の適合証明と建築確認の申請を要することとする一方、その範囲内の変更の場合は再度の適合証明と建築確認の申請は不要とし完了検査で緑化率規制への適合をチェックすることが望ましい。この場合、完了検査申請書の「確認以降の軽微な変更の概略」⁶⁹の記載の充実や、必要に応じてその内容の説明書を提出させることとして変更の内容をチェックすればよい。ただし、建築主等の負担の軽減のため軽微な変更の範囲をある程度広げることが望ましいが、緑化施設の計画が緑化率規制に適合しているかどうかの判断が指定確認検査機関等では難しいため市町村で適合証明を行っている現状にかんがみれば、その範囲を広げた場合軽微な変更に当たるかの判断が指定確認検査機関等では困難とも考えられる。なぜなら、軽微な変更に当たるかどうかの重要な要件として、計画の変更後もなお緑化率規制に適合していることが必要である⁷⁰が、当初の建築確認に際してもその前に市町村長が適合証明を行っている現

状があるためである。このため、市町村の緑化担当部局が、軽微な変更にあたるかの相談を受ける又はチェックする仕組みが考えられる。また、それでは指定確認検査機関等による完了検査時の緑化率規制への適合のチェックが困難であるならば、軽微な変更がある場合に限り、指定確認検査機関等は緑化工事完了時の市町村長の証明書の添付を求めることができることとしてはどうか。

3) その他の制度的な課題と制度改善の方向性

緑化施設の設置に対する補助については、3.(6)で前述のような地方分権の趣旨を踏まえると、従来どおり基本的には国庫補助ではなく自治体に委ねるべきであろう。また、自治体による補助については、財政的制約を前提とした場合、(緑化地域制度導入時は別として)緑化地域制度による緑化率規制を満たすための補助ではなく、緑化義務を満たすための最低限度を超える量と質の緑化に対する補助とする(又は徐々に移行していく)ことが有効な方法と考えられる。すなわち、規制と助成の役割分担の明確化である。なぜなら、担保力の強い緑化地域制度により助成の有無に関わらず一定の緑の量の確保ができる一方、緑化施設の質や基準を超える量の確保を規制により強制的に担保することは難しいことから、これらには助成措置が有効と考えられるためである。また、緑化施設整備計画認定制度の適用事例が少なかった理由(5.(2)8)参照)を踏まえ、利用しやすい新たな税制による支援が望まれるところである。

次に、緑化施設の維持管理については、制度施行後間もないこともあり、まだ注目すべき自治体による補完も少なく、また具体的な課題もあまり見えてきていない。今後の状況に応じて、制度的な措置に限っても、条例による維持管理の基準の具体化、指導・命令の手順や方法の経験の蓄積やマニュアル化等工夫が必要になってくると考えられる。

最後に、直接的には制度的な課題ではないが、駐車場の緑化を緑化地域の緑化面積に算入しても維持管理上の困難のないよう、駐車場の緑化施設の設置や維持管理に関する技術の開発・普及が求められる。

¹普及状況については、第4章第2節4.(2)、第4章第2節4.(2)及び第4章第3節を参照。

²2011年11月末現在緑化地域はこの三市区のみで指定されている(2010年12月国土交通省担当者より)。なお、2012年10月1日より豊田市において緑化地域制度が施行されている(「豊田市緑化地域制度」豊田市ホームページ(http://www.city.toyota.aichi.jp/division/aj00/aj01/1241299_7156.html) 2012.11.25 参照。)

³「都市緑地法運用指針」第4章第1節注14参照。

⁴第6章第4節参照。

⁵調査の前提として、本章第1節及び第2節を用いた。なお、緑化地域制度の施行期間の長い名古屋市及び横浜市の事例を中心に論旨を展開した。

⁶第4章第2節3.(2)参照。

⁷敷地面積1000㎡以上の建築物の着工件数が全着工件数の5%程度である一方、その敷地面積は全着工建築物の敷地面積の過半を占めていたため。「緑化率規制の対象となる建築物の敷地の規模については、当該敷地における建築行為が市街地全体に与える影響が比較的

大きく、また敷地の一定割合を緑化することによる効果が相当程度見込めるとの観点から…原則として 1,000 平方メートル以上としている」（「都市緑地法運用指針」第 4 章第 1 節注 1 4 参照）。

⁸「都市緑地法運用指針」第 4 章第 1 節注 1 4 参照。

⁹都市緑地法第 3 条第 1 項において、緑地は一定の「土地」と定義されている。

¹⁰ただし、第 6 章第 3 節 3.（5）で後述のように緑化施設の配置についての基準が設けられていないため、屋上に設置することはなんら問題ない。

¹¹都市緑地法施行規則及びこれを補う都市緑地法運用指針（第 4 章第 1 節注 1 4 参照）。

¹²最判昭 60.7.16。

¹³樹木による緑化を求めている建築物緑化制度の数は第 4 章第 5 節 3.（3）、接道部の緑化を求めている建築物緑化制度の数は第 4 章第 5 節 3.（5）を参照（2011 年 4 月 1 日時点）。

¹⁴第 4 章第 2 節 3.（2）参照。

¹⁵例えば、名古屋市では従前の条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）では商業地域・近隣商業地域における工場・事業所等の緑化率の基準は「10 分の 2 以上を目処」とされており、また工場・事業場の増築や一部改築も対象となっていたが、緑化地域制度では①商業地域・近隣商業地域の緑化率の最低限度は最大でも 10%であり、②緑化率規制非適用建築物（第 3 章第 1 節注 3 7 参照）には緑化率規制が実質適用されない、また③1.2 倍以上床面積が増加するものを除き増築・改築は対象とならない。また、横浜市では④緑化地域の内外に跨る建築物の場合緑化協議制度による緑化率より緑化地域制度の緑化率の最低限度が下回る。なお、これらは、意図に反するため条例で補っているもの（②、④）と、新制度導入のための変更であり意図はしていないが必ずしも意図に反するわけではなく、また実質的には必ずしも縮小とはいえないもの（①、③。2010.9.30 名古屋市担当者より。）がある。

¹⁶すなわち、緑化率規制非適用建築物。第 3 章第 1 節注 3 7 参照。

¹⁷2010.10.28 横浜市担当者より。

¹⁸例えば、横浜市の「緑の環境をつくり育てる条例第 9 条の施行に関する緑化等の基準」第 8 条（緑地の基準：一定本数以上の樹木を植栽すること、芝等緑化は一定割合以下とすること等）は適用されないが、同基準第 3 条（緑化の配慮事項：道路に接する部分に緑化を行うこと等）は適用される。

¹⁹都市緑地法並びに同法に基づく政令及び省令の他、横浜市緑化地域内における建築物の緑化率の制限に関する基準が適用される。同基準には、できる限り樹木により緑化する、既存の優良な樹木・樹林はできる限り保存する等の緑化施設の整備に関する配慮事項も定められている。

²⁰横浜市の「緑化協議」のホームページ（(<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/area-green/ryokukakyougai/>) 2012.6.20 参照。）では「緑化地域にその敷地が含まれる建築物については、適用される基準が異なります」と、また同市の「緑化地域制度の手引」（第 6 章第 1 節注 3 0 参照）では緑化地域でも都市緑地法のほか緑化協議制度に係る条例も適用される一方「（除外項目あり）」と記載されているが、適合証明通知書の交付により緑化協議が終了したものとみなされることを含め具体的な基準・手続の記述はない。

²¹例えば、敷地が緑化地域の内外に跨る建築物。

²²2010.9.30 名古屋市担当者より。

²³ただし違反に対する命令や罰則の規定はない。

²⁴「…普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾牴触があるかどうかによつてこれを決しなければならない。例えば、…特定事項について

これを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、…条例が国の法令に違反する問題は生じえない(最判昭 50.9.10)」。25「都市緑地法運用指針」第4章第1節注14参照。

26ただし対象の建築物は工場・事業場のみ。

27「緑化地域が指定されている地区において、別途条例を定めることにより、都市計画に定められる建築物の緑化率の最低限度以上の緑化に関する努力を促したり、届出勧告による要請規定を設けることは差し支えない。」(「都市緑地法運用指針」第4章第1節注14参照)。

28もとは [御手洗 越澤, 2006]において 2006 年に提案した方法である。

29第6章第1節4. 3) 参照。

30建築基準法施行規則第1条の3第1項6号の2(87)により、建築確認申請に当たって都市緑地法の緑化率規制の規定に「適合していることを証する書面」の提出が必要とされているが、法令上その書面は必ずしも市町村長の適合証明通知書とされてはいない。

31適合証明について、都市緑地法にも緑化地域創設時の国会審議録にも記述はない。

322010.9.30 名古屋市担当者より。

332010.9.30 名古屋市担当者より。

342010.9.30 名古屋市担当者より。

35「緑化施設に係る計画を変更し、適合証明通知書と異なる計画となった場合は、再度適合証明通知書の申請及び建築確認申請が必要となる。」都市緑地法運用指針7(5)④(第4章第1節注14参照)。

36横浜市では、適合証明通知書の交付後に緑化施設の計画に変更があった数は、適合証明通知書発行数の約2割にも上る(2009年度適合証明通知書交付数(取り止め再申請を除く)249件。2009年度取止届数(延べ)58件)(2010.11.4横浜市担当者より。)

372010.11.4 横浜市担当者より。

38建築基準法第6条第1項後段。なお、建築確認手続等の運用改善(2010.1.22国土交通省公表、同年6.1施行)により、軽微な変更の範囲が拡大された。

39樹木を壁面や塀等に誘引して緑化する手法。

40詳細は第6章第1節2.(1)11)ii) 参照。

41「都市緑地法運用指針」第4章第1節注14参照。

422010.9.30 名古屋市担当者より。

432010.9.30 横浜市担当者より。この時点では将来の予定。

442010.9.30 名古屋市担当者より。

45横浜市緑化地域内における建築物の緑化率の制限に関する基準附則第2項参照。

46「建築工事の施工を目的として根切り工事・山留め工事…その他の基礎工事または基礎杭の打設の開始のとき」から建築基準法上の工事中と解するのが相当とされている[建築基準法研究会, 1989]。また、横浜市緑化地域内における建築物の緑化率の制限に関する基準においても、原則はこれとほぼ同様の定義を置いている(横浜市緑化地域内における建築物の緑化率の制限に関する基準第2条第3項)。

47「都市緑地法第35条第1項の「…既に着手していた行為」とは、市町村が緑化地域に関する都市計画を決定した旨の告示を行った時点で、当該地域において既に工事に着手されていた建築物の新築又は増築をいい、当該告示の時点で建築の計画中であった建築物や、…建築主事等…による…確認済証…の交付は受けていたが実際に着工していなかった建築物の新築又は増築は含まない。」(「都市緑地法運用指針」第4章第1節注14参照。)

⁴⁸名古屋市民間施設緑化支援事業、環境保全設備資金融資制度等。第6章第1節2.(1)13)i)及びii)参照。

⁴⁹第6章第1節3.14)i)イ)及び4.11)i)イ)参照。

⁵⁰緑化施設(建築物そのものではない)に係る固定資産税の課税標準が5年間1/3となる。

⁵¹敷地面積の20%以上。

⁵²2010.9.30 横浜市担当者より。

⁵³緑化施設の平均的な整備単価は平米当たり3000円を超えることが一般的であるが、当該超えた部分は課税標準の特例措置の対象となっていた(具体的には、緑化率の最低限度以下の面積の緑化施設の部分については設置費用から平米当たり3000円を除いた部分、緑化率の最低限度を超える面積の緑化施設の部分について設置費用の全部が対象になる。)ことについて、国土交通省、名古屋市、横浜市のいずれもホームページで明確に記載されてはおらず、実際に著者のインタビュー時名古屋市担当者も理解していなかった。

⁵⁴「名古屋市の緑化地域制度施行1年の実績と傾向について」第6章第1節注20参照。

⁵⁵2010.9.30 横浜市担当者より。

⁵⁶2010.9.30 横浜市担当者回答を引用。

⁵⁷屋上緑化の施工面積(単年度)は、2000年から2009年までの約10年間で2倍以上増加している(「新たな屋上・壁面緑化空間が創出されていますー平成21年全国屋上・壁面緑化施工実績調査結果ー」国土交通省ホームページ(http://www.mlit.go.jp/report/press/city10_hh_000054.html)2010.11.3参照。

⁵⁸東京都の緑化協議制度、大阪府の緑化促進制度等指定都市及び東京23区並びにこれを包含する都道府県で導入されている建築物緑化制度(狭義)の制定数全36(制定制度数ベース)中半数を超える20制度が屋上緑化の基準を地上の緑化基準とは別に有する屋上区別型である(第4章第5節3.(4)1)参照)。

⁵⁹例えば、埼玉県緑化計画書届出制度では、建ぺい率4/10の住宅系用途地域における緑化の基準は、敷地面積の30%である。また、江東区の緑化計画書制度では、建ぺい率6/10の地域における住宅の場合、地上部と建築物上を合わせた緑化基準は、最大の場合敷地面積の32%になる。さらに、札幌市の緑保全創出地域制度では里地里山等の緑地の保全と都市部の緑化の推進の両方を目的とし開発行為と建築行為を一つの制度で規制し開発地区内又は建築敷地内の樹林地ないし緑化の割合の基準を設けており、例えば里地地域では最大50%の緑化が求められる。

⁶⁰都市緑地法第34条第1項参照。

⁶¹[田口 和泉, 2007]では、地区計画緑化率条例が適用されている法政大学附属中・高等学校周辺地区では、地区計画策定前には「緑化率は約4割程度あった」こと等から、「地区計画等緑化率条例の基準では、緑化率の最低限度の上限は25%を超えないことと定められているが、本事例のような場合、緑化率の最低限度の上限はもっと大きな数値が必要」としている。

⁶²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第4条第4号イ及び都市計画法施行令第29条の4第4号参照。

⁶³川崎市の緑化協議制度、東京都港区の緑化計画書制度等指定都市及び東京23区並びにこれを包含する都道府県で導入されている建築物緑化制度(狭義)全45制度(導入制度数ベース)中16制度は緑化率の最低限度の算定に際し建ぺい率を考慮していない(第4章第5節3.(4)1)参照)。

⁶⁴都市緑地法施行令第13条第1項。また、例として、三鷹市地区計画の区域内における建築物の緑化率の最低限度に関する条例別表。

⁶⁵日本国憲法第19条第2項では「公共の福祉に適合」する制約を法律によって定めることができることとしている一方、同条第3項で「公共のために用ひる」場合には正当な補償が必要としている。すなわちこれは、財産権の内在的制約の範囲内の制約については補償

が不要である一方、これを超えるような過度な制限を正当な補償なしに課すことは許されないと解されている（[舟引, 2009b]参照）。そして、[舟引, 2009b]では、緑化地域制度について、「建ぺい率制限の空地の範囲内で緑化率の上限が定められていること、舗装の費用と緑化の費用とに大幅な差がないことから過度な負担とならないと考えられる」、「敷地の所有者にも黙示的受益が期待できるため、公共の福祉に伴う制約の範囲内とみることは可能」としている。

⁶⁶地元の合意形成状況の判断には、条例に基づく非権力的手法型の建築物緑化制度が既に適用されている地域かどうか、適用されている場合の緑化率やその遵守度合い等が大いに参考になるう。

⁶⁷本文に関連するものとして、適用除外を自由に条例で追加することができる（景観法第16条第7項第11号）、勧告や命令の基準が法定されていない、景観地区に関する都市計画に定める事項（高さの最高限度又は最低限度、建築物の敷地面積の最低限度等）について上限や下限等の基準が法定されていない等。このほか、例えば、規制対象行為を条例で追加できる（同法第16条第1項第4号）、権力的手法型か非権力的手法型かを選択できる（同法第17条）等。その結果「従来から景観条例を制定している自治体においては、その内容のうち、景観計画と整合的なものを、同計画の内容として改めて位置づけることができる[北村, 2005a]。」とされている。

⁶⁸具体的には、両市の運用が建築基準法第6条第1項後段及び同法施行規則第3条の2第1項に則っているのか疑問がある。これは、同項が文言上緑化施設の変更を明示的には規定していないこと、及び名古屋市「緑化地域制度申請の手引き（平成22年3月）」（第6章第1節注5）の「軽微な変更」の範囲と再度の建築確認申請を不要としている変更の範囲が異なることからくる懸念である。なお、再度の建築確認の申請が不要な範囲が狭い場合は建築主等の手続的負担の問題がある一方、どんなに大きな変更があっても再度の建築確認の申請を不要とするのは建築確認による事前の計画チェックという制度趣旨が失われる懸念がある。また、再度の建築確認申請が不要な変更の範囲がまちまちになることは、「裁量の余地のない確認的行為」という建築確認の性格（第6章第3節3.（4）参照）から問題があると考えられる。

⁶⁹建築基準法施行規則別記第19号様式参照。

⁷⁰軽微な変更の要件の一つとして、「変更後も建築物の計画が建築基準関係規定に適合することが明らかなもの」とされている（建築基準法施行規則第3条の2第1項柱書）。

第4節 第6章参考資料：緑化地域制度導入自治体ヒアリング記録

1. 名古屋市ヒアリングの概要

（1）ヒアリング対象

名古屋市緑地部緑化推進課緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）担当者

（2）ヒアリング日時及び方法

- ①2010年9月30日：事前質問票を送付の上著者が往訪
- ②2010年11月5日：メールによる質問に対しメールにより回答
- ③2010年11月5日：電話ヒアリング

上記の他、電話又は直接に若干の追加のヒアリングを行っている。

(3) ヒアリング概要

以下は、2) のヒアリングにおける著者の質問とその回答をもとに著者が解釈の上まとめたもの。このため、以下には著者の質問部分が含まれるうえ、回答部分も必ずしもヒアリング対象者の回答そのものではない。また、文責は著者にあり、内容に誤り等があったとしても、ヒアリング対象者・対象自治体の責によるものではない。

1) 緑化地域制度導入の理由・旧制度からの移行の目的

都市緑地法の改正を契機に審議会で審議。また、市民アンケートの結果、導入に賛成又は導入はやむを得ないという者が60%程度であったことが導入の契機。緑化の必要性を前提に、公有地緑化と事業所緑化のみでは限界があるため、市民、事業者、市が協力して緑化を進める制度として、緑化地域制度を導入。

建築基準関係規定であることが最大の目的。これにより、建築確認や確認済証がもらえないため、必ず緑化が行われることになることが目的。ただし、あくまで規制ではなく、市民がご協力いただく義務があると説明。市民が自分たちの義務としてやっていたくよう願っているところ。規制というと押し付けになり、それではやってもらえない。したがって、違反を減らすとか、施行コストの縮減等は目的ではない。一件当たりの市側の事務量は変わらず、申請が増えた分負担は増えている。建築基準関係規定であることは導入の理由。維持管理についても義務となっており目的の一つだが、規制強化が目的ではない。

重要事項説明、固定資産税の特例は目的ではない。

なお、名古屋市の調査では近隣商業地域・商業地域の実際の従前緑化率は8%前後であり、一連の制度は過度な規制とは考えていない。

すなわち、旧制度からの移行の目的は、対象範囲の拡大による緑化量の拡大と公平性の確保の両方。

2) 旧協議制度との差異

旧協議制度に比べて、緑化地域制度では、①一部の建築物の緑化率が低下したり、②増改築(1.2倍を超える増築を除く)には適用がないなど一見緑量の低下のように見える部分もあるが、意図したものではなく、わかりやすさや申請のしやすさを目的として、緑化地域制度の運用基準に統一したもの。例えば旧協議制度では透水性舗装を緑化面積に入れていた等基準が違うので、一概に低下とは言えない。

3) 質のコントロール

旧協議制度で行っていた樹木緑化による指導についても、緑化地域制度の運用基準に統一したため、緑化地域制度の中では行っていない。1000㎡以上の大規模建築物については、事前協議を行っており、その中で樹木による緑化をお願いしている。これには法律・条例上の根拠はない。しかし、大規模建築物の建築確認や開発許可などの際、ほとんどの場合市役所のこれらの担当部局に相談に来るので、その機会を通じてお願いしている。その結果、事実上ほとんどの場合協議が行われている。

4) 適合証明

適合証明は運用基準に定められており、事実上必須の手続となっている。申請数（公表値）は1183件（2009年度）。完了届数、変更届数等は非公表。

5) 緑化地域制度が実質的に適用されない建築物に係る手続

緑化地域制度が実質的に適用されない建築物についても、市の条例に基づき建築確認に際し適合証明を提出させることとしており、（法律上は必ずしも適合証明がなくとも建築確認を行わなければならないと解されるが）、適合証明が添付されていない場合、建築主事や指定確認検査機関から市に相談があることから、（基本的に建築確認が受理されず、）事実上適合証明は必須の手続となっている。

6) 緑化施設完了確認制度

指定確認検査機関は建築が専門であり、造園は専門外である場合が多いことから、検査機関側の要請により導入されたもの。手続が増える点、特に最後に工事する部分について先に検査が必要になる点については、苦情を言われることがある。

市にも、工事変更などがわかり、場合によりそこで指導もできるというメリットがある。完了確認書なしでは検査済証は交付されないこととされている。

7) 緑化施設の計画の変更

緑化施設の計画の変更に際し、基本的には申請書等記載事項変更届が必要だが、軽微な変更の場合（樹種の変更、配置の変更、緑化率の最低限度以上での緑化面積の増減など）は変更届は不要であり緑化施設工事完了届の手続の中でチェックする。したがって、軽微な変更の場合は、建築確認の再申請は不要である。

この軽微な変更に当たらない大きな変更の場合は、申請書等記載事項変更届を提出する必要がある。指定確認検査機関が建築確認の再申請を必要と判断した場合、緑化地域制度の変更届も提出してもらうことが多い。具体的には、緑化施設の位置が全く変わる、建築物に変更がある等、図面が大きく変わり工事完了の際に指定確認検査機関等がチェックできないようなものは変更の申請が必要、その他は不要としている。

このような仕組みとした理由は、建築主サイドの負担を考慮したもの。もう一つの大きな理由は、名古屋市では完了届でチェックを行っていることがある。名古屋市では、計画通りであるかどうかではなく緑化率の最低限度の基準を満たしているかどうかをチェックしている。

8) 緑化施設の維持管理に対する緑化地域制度の導入の効果

緑化地域制度は、確保された緑化施設の減少の歯止めに役立っている。その理由は、維持管理について義務があり、またパトロール（年3回。6, 10, 2月。2009年度104件、2010年度86件（※6月のみ））等も行っているため。

緑化施設の維持管理義務の内容は、当初計画・竣工時点の緑化率を維持することではなく、緑化率の最低限度の基準を下回らないこと。このため、当初計画時に当該最低限度の基準を上回る余裕分を確保するよう指導・要請している。緑化地域制度施行後、緑

化施設の基準緑化率を下回った事例は 4 件のみ。この数は、非常に少ないと認識している。違反の多くは事業所の駐車場である。駐車場の使用頻度が高いと維持管理が難しいことが原因。駐車場の緑化方法については市からも提案しているが、一方でその方法は課題と認識しており、市でも試験等を行っている。

違反をどのように回復させるのかについては、苦慮しており、口頭指導や文書指導を行っているが、まだ命令を行った事例はない。

9) 緑化施設の管理方法を定める条例

維持管理の方法に関する基準についての罰則は実効性が低く、実際に適用が困難と考えるため、条例に罰則は定めていない。

1 0) 旧条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）の実績

2008 年度 31.7ha 76 件（半年分）

2007 年度、2006 年度は 100ha を超え、年 150 件程度。

2005 年度、2004 年度は、40ha 程度。

当初予測より件数は少ないが、緑化面積は多い。これは、基準を上回って緑化されるものが多いため。

1 1) 緑化施設整備計画認定制度について

緑化地域制度施行後では、義務化以上の緑化施設について特例の対象となるので、ほとんどメリットがないと考えている。「義務以上」とは、平米単価 3000 円を超える部分との認識はなかった。本当にそうであれば、活用されていたかもしれない。

1 2) 緑化地域制度の課題

- ①中心市街地における建ぺい率 80%超物件（緑化地域制度が実質適用されない物件＝条例で規制している物件）の扱い
- ②壁面緑化の高さ 1 m の扱い
- ③駐車場緑化の扱い、指導
- ④芝等の緑化が 60%を占めていること
- ⑤設置された緑化施設の担保、維持管理についての指導パトロール
- ⑥違反物件の取り扱い

1 3) その他

市では、「履行強制」、あるいは「規制強化」等の意識はなく、そのような用語も使っていない。

2. 横浜市ヒアリングの概要

(1) ヒアリング対象

横浜市環境創造局みどりアップ推進課緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）担当者

(2) ヒアリング日時及び方法

- ①2010年9月30日：電子メールによる質問に対し電子メールにより回答
- ②2010年10月28日：電子メールによる質問に対し電子メールにより回答
- ③2010年11月4日：電子メールによる質問に対し電子メールにより回答

上記の他、電話又は直接に若干の追加のヒアリングを行っている。

(3) ヒアリング概要

以下は、2)のヒアリングにおける著者の質問とその回答をもとに著者が解釈の上まとめたもの。このため、以下には著者の質問部分の含まれるうえ、回答部分も必ずしもヒアリング対象者の回答そのものではない。また、文責は著者にあり、内容に誤り等があったとしても、ヒアリング対象者・対象自治体の責によるものではない。

1) 緑化地域制度導入の理由・旧制度からの移行の目的

条例に基づく建築物緑化制度に加え、緑化地域制度を導入した理由のうち大きなものは、実効性を高めること（＝基準を満たさないものを減らすこと。履行強制できること。建築確認で担保できること。）、維持管理規制（緑化率の維持義務。条例による維持管理方法の定め）があること、都市計画に位置付けられること及び法的根拠を有すること。

施行コストの縮減（建築確認で担保できること）、重要事項説明の対象となること、固定資産税の特例があることは、導入の理由としては小さい。

緑化地域制度に期待する効果としては、横浜市の場合、緑化率の最低限度を従来からの条例の緑化率と同じ10%としているため、緑化の量の増加を期待するというよりも、建築行為の際に緑化の審査が確実に行われること(量の増加にもつながるが…)、施工後においても緑化施設の維持保全の義務が生じるため担保性が高まること、が大きいと考えている。

2) 緑化地域制度と条例に基づく建築物緑化制度との重複適用による煩雑さ

どちらの制度が適用されるかどうかは用途地域に分けられているため、混乱ない。ただし、用途地域がまたがると二つの手続を行なわなくてはならなくなり、それぞれの基準が異なるため煩雑との声があり、窓口としても同意見。基準については、特に樹木植栽地による基準が二つの制度間で異なるため、わかりにくいという声があった。緑化協議制度は工場緑化協議を元としており、この制度の歴史は古いことから、古くから協議をしている設計者の方から混乱するとの意見も出ている。

3) 質のコントロール

緑化地域の建築物には、併せて市の条例も適用されるが、緑地の算定方法は、緑の環境をつくり育てる条例第9条の施行に関する基準第8条（樹木緑化の植栽本数や芝等の使用は2割以内とすること等）は、適用されず緑化地域の算定方法となる。すなわち、緑化地域（住居系用途地域）にその敷地の全てが含まれる建築物については、緑の環境をつくり育てる条例第9条の施行に関する基準第12条において、緑の環境をつくり育てる条例第9条の施行に関する基準のうち、緑化率、緑化率の算定、緑地の基準、樹木本

数の換算の規定は適用されないとしている。したがって、条例に定める緑化率や緑化の算定基準は適用除外となり、緑化地域の基準に基づき緑化施設を設置することとなる。

一方、緑の環境をつくり育てる条例第9条の施行に関する基準第3条（緑化計画の配慮事項）は適用となるため、この規定に基づき、植栽の位置や樹種、近隣に与える影響など、緑化の「質」について総合的な配慮を協議している。すなわち、その部分では質的協議は、残している。

なお、条例の緑化協議については、緑化地域の緑化率適合証を交付した場合、協議が成立したものとしており、法律と条例の書類上の2重の手続を回避している。

4) 適合証明

適合証明の取得を前提として手引きを作成しており、そのように案内している。制度的には、量の協議を緑化地域制度で、質の協議を条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）で行う制度設計をしているため、緑化率適合証明の取得を行わない場合、別に緑化協議を行う必要がある。手続の簡素化を図るために、設計者は、緑化率適合証明の取得を行うと考えられる。

<2009年度緑化地域による適合証明実績>

緑化施設適合証明通知書交付件数 306件

取下届件数 1件

取止届 件数 58件

取止め・再申請を除いた緑化施設適合証明書交付件数は、249件。

上記数字と件数が合わないのは、取止届が複数回出されたこと等による。

5) 緑化施設完了確認制度

都市緑地法、建築基準法に関する国の施行通知等にかんがみると、完了検査時の緑化施設は、適合証明通知書に記載されている緑化施設と一致するため、改めて、緑化率規制への適合を確認する必要はないものと考えられる。必要がないものについて、届出を必要とする仕組みを作るのは、円滑な建築確認の実施と届出の実効性の点から難しいと判断し、導入しなかったもの。

完了検査時の緑化施設と、適合証明通知書に記載されている緑化施設に違いがある場合は、検査時に指摘を受けないよう、検査前に取止届の提出と緑化率適合証明申請を再度行うことを案内している。また、スムーズに検査に臨めるようチェックリストも用意し、自己で事前確認するよう勧めている。これまで、大きなトラブルに発展した事例はない。

完了検査について、現地での緑化施設の面積確認や樹木の検尺までは求めないが、目視で緑化施設の種類、位置、概ねの面積・形状等が適合証明通知書の図面と合っているかを確認するよう、指定確認検査機関に要請している。なお、事前に事業者側がそれらをセルフチェックすることになっている。

緑化施設の種類、位置等が現地と違う場合は、事業者に対して取止め再申請を行うよ

う指導してほしいと要請している。しかし、制度施行時の指定確認検査機関への説明会においても指定機関から指摘があったように、専門外である緑化をどこまで正確に確認できるかという課題は現在も残っていると感じている。また、営利で確認検査業務を行っている立場からも、顧客である事業者の早く検査済証がほしいとの意向は無視できない難しさとも感じている。

限られた検査時間のなかで建物と併せて緑化の確認も行わなければならない、検査も目視という曖昧なもののため、指定機関によって差があることは望ましくなく、検査精度を平準化できるよう、今後も指定機関に要請していく必要があると考えている。

6) 緑化施設の計画の変更

建築物の変更を伴わない緑化施設の変更は、建築基準法施行規則第3条の2の規定により、建築確認については「軽微な変更」として扱っている。ただし、緑化施設の変更そのものについては都市緑地法では規定がないため、変更がある場合は適合証明の取止め再申請をしていただく必要があると考える。しかし、事業者からも取止め再申請の手続は煩雑であり、引継まで時間がない中での手続は厳しいとの意見をいただいているので、今後、緑化施設適合証明通知書の内容に影響のない変更（樹木植栽地において植栽密度が基準内にある場合の樹木の種類や本数等の変更や、芝等やみなし樹冠における樹種等の変更など）については、図面の差し替え等で処理できるよう手続を簡略化したいと考えている。緑化施設の種類が変わった、各緑化施設の面積や位置が変わった、など緑化施設適合証明通知書の内容に影響する変更については、これまで同様、取止め再申請が必要と考える。

一方、建築物の変更が伴う場合は、建築確認の再申請が必要である。

7) 緑化施設の維持管理に対する緑化地域制度の導入の効果

緑化施設の維持管理までが制度の対象であると明確にうたっている点が従来の制度とは大きく異なるが、これが歯止めとなるかどうかは検証が必要であり、今後の運用次第。今後パトロールを実施し、現地確認及び管理者への確認を行うとともに、必要に応じまずは行政指導等を行う予定。また、緑化地域制度の運用を開始した翌年度に違反对策担当（職員2名）を新たに設置。

なお、緑化協議制度は協議申請・完了検査の際に確保された緑地を確認するという仕組みであり、維持保全に係る手段は講じておらず、その後の減少状況は把握していない。

8) 緑化施設の管理方法を定める条例

国の定めた都市緑地法運用指針でも樹木に関する内容のみしか定められていないことから、具体的な管理方法を定める条例は置かなかった。

9) 旧条例に基づく建築物緑化制度及び緑化地域制度の実績

2009年度実績： 緑化地域制度に基づく適合証明 249件 約7.5ha

緑の環境をつくり育てる条例に基づく緑化協議 258件 約43.2h。

件数はほぼ同じなのに条例に基づく緑化協議の緑化面積が多いのは、

- ① 工業系用途地域における工場跡地での商業施設や大型マンションの建築
 ② 商業地域における駅前の再開発事業や大型商業施設の増改築
 など敷地面積が大きな建築行為が住居系用途地域に対して多くあるため。

表 6-18 緑の環境をつくり育てる条例に基づく緑化協議実績（完了実績）

年度	協議件数	緑化面積(m ²)
17	98	51,497
18	240	124,003
19	236	343,498
20	222	218,986
21	258	432,295

※工場緑化は除く

住居系用途地域における 500 m²～1,000 m²未満の敷地面積の建築行為については、緑化地域制度への移行により、緑化率が5%から10%に引き上げられたため、その分の緑化施設面積増加の効果はある。

表 6-19 平成21年度緑化地域による適合証明実績の内訳

	件数	緑化施設面積
	249件	75,374 m ²
(内訳)		
500 m ² ～1,000 m ² 未満	150件	12,489 m ²
1,000 m ² 以上	99件	62,885 m ²

しかし、表 6-19 のとおり、500 m²～1,000 m²未満での5%上乗せ分は6,000 m²程度であり、全体からみるとわずか。

10) 緑化施設整備計画認定制度について

横浜市では緑化施設整備計画の認定実績はない。その理由は、緑化施設が事業用資産に該当するような建築物において、敷地面積の20%以上を緑化する例が稀なためと思われる。また、緑化施設の評価額も低いため、申請するメリットが低いと思われる。

11) 適用除外

緑化地域制度の施行以前に緑化協議を終えていた建築物について、都市緑地法第35条第1項の「着手していた行為」とみなして緑化率規制の適用除外としているのは、緑化地域を告示した後、条例に基づく緑化協議を終了しているにもかかわらず新たに導入された緑化地域制度に係る緑化率適合証明の申請のため一時的に着工が停止し遅れるという仕組みは、事業者理解されにくいことから、このような移行措置を6箇月間に限って設け、緑化地域制度の円滑な導入を図ったもの。

12) 緑化地域制度の課題

建ぺい率が十分の八とされている地域内で、かつ、防火地域内にある耐火建築物については、緑化率の適用除外となってしまうため、都市計画の視点から緑化を推進したい

商業系用途地域において緑化地域制度を有効に活用できない。

都市緑地法第 35 条第 2 項、第 5 項、第 6 項、第 9 項には、壁面の位置の制限がある場合又は建ぺい率制限が緩和される建築物についての規定されている。これらの規定は複雑であり、指定検査機関等に多大な負担と混乱を生じる。

横浜市では、用途地域が指定されていない区域においても建築物緑化協議を行っている。緑化地域は、用途地域が指定されている区域内において指定ができる制度なので、全市的な都市計画として建築物緑化を位置付けることができない。（緑化地域を指定できる区域を都市計画区域全域に拡大してほしい。）

工場立地に関する準則のような既存建築物に対する弾力的措置がないため、用途不可分の建築物について、建築物の更新があっても、1.2 倍を超える増築がなければ緑化率を向上させることができない。また、1.2 倍を超える増築がある場合には、一度に敷地全体について緑化率を適合させなければならず、建築物の更新を妨げることになる。

樹種、緑化施設の位置、形状の変更等、基準は満たしているが、少しの変更があった場合の手のやり直しについて、もう少し簡略化できると設計者側の負担や必要書類の軽減になる。

指定機関の確認のしかたに差が出ることから、正確に運用しようとしている指定機関は、融通が利かないとして競争で不利になると思われる。

横浜市の条例による建築物緑化制度（緑化協議制度）では地上における樹木による植栽をより推進すべきとして、特殊緑化や芝等緑化の緑化率を制限している中で、緑化地域制度では緑化施設の表記では壁面緑化が一番に来ており、違和感がある。

横浜市の制度としては、事業者にとっても窓口にとっても、緑化地域制度と条例に基づく建築物緑化制度（緑化協議制度）との基準の一本化が急務であると考えている。

特殊緑化や地上緑化の区別がなく、全域屋上芝張りでも許されることもあり、特殊緑化の技術など知っている必要がある。維持管理の可能性まで審査しきれていない。

3. 世田谷区ヒアリングの概要

（1）ヒアリング対象

世田谷区みどりとみず政策担当部みどり政策課緑化地域制度及び条例に基づく建築物緑化制度（緑化計画書届出制度）担当者

（2）ヒアリング日時及び方法

①2010 年 12 月 10 日：事前質問票を送付の上著者が往訪

上記の他、電話又は直接に若干の追加のヒアリングを行っている。

（3）ヒアリング概要

以下は、2）のヒアリングにおける著者の質問とその回答をもとに著者が解釈の上まとめたもの。このため、以下には著者の質問部分の含まれるうえ、回答部分も必ずしもヒアリング対象者の回答そのものではない。また、文責は著者にあり、内容に誤り等が

あったとしても、ヒアリング対象者・対象自治体の責によるものではない。

1) 緑化地域制度導入の理由・旧制度からの移行の目的

条例に基づく制度は完了届の提出率が低く(30%台)、緑化基準が遵守されているかどうか分からないというデメリットがあった。また、基準を満たすことは努力義務であり、改善指導にも限界があった。

区内のみどり率は2006年現在25.56%。これを2032年に33%にする目標があり、そのための中間目標として2017年にみどり率を27.5%にするという目標を持っている。そのためには、民有地で74.8haのみどりを増やす必要があり、緑化協議制度の強化と緑化地域制度の導入はそのための重要な施策。

緑化地域制度では、緑化率遵守は法律に基づく義務であり、また、建築確認・完了検査と連動していることから、条例に比べ確実に緑化が実施される。また、建築基準関係規定となることから、緑化率を遵守しなければ建築物が建たないという厳しさもあり、確実な緑化実施に繋がると判断したもの。一方、緑化地域制度では緑化の量や義務の範囲が不十分であることから、その上乗せ、横出しの必要性から、条例に基づく緑化計画届出制度と併用することとしたもの。

また、維持管理が義務であることも導入理由である。一方、施行コストを減らすことは考えていない。

手続的な経緯としては、平成20年3月に策定された緑の基本計画(「みずとみどりの基本計画」)に緑化地域制度の導入を検討すると明記。その後、庁内検討委員会において、条件(条例との併用が可能であること)付きで緑化地域導入の方針を確認した。

2) 緑化地域制度と条例に基づく建築物緑化制度との重複適用による煩雑さ

緑化地域制度における緑化率の最低限度は、条例に基づく緑化率の最低限度の「内数」となるよう設定しており、「条例を遵守すれば、必ず法律の基準は満たせる。」と説明している。また、緑化地域制度導入を踏まえ、条例制度においても予め面積計算方法等を省令に合わせ、両制度の様式を共用させるなど、一体的に運用できるよう工夫した。事前に予想していたよりも混乱は生じていない印象。

申請された計画の緑化率が緑化地域制度の緑化率は上回っているが条例の基準は下回っている場合、制度上は最終的には適合証明を行うものであるが、まずは現場で指導を行う。仮に最後には条例の基準は満たさなかったとしても、そのような者の場合従前ならまったく緑化されないケースも考えられ、緑化地域分だけでもみどりが確保されるのは前進。

3) 質のコントロール

緑化地域制度適用物件には、全て条例による建築物緑化制度が適用されるため、条例により質のコントロールを行っている。

4) 緑化施設完了確認制度

建築基準法の完了検査の前に、別途条例による手続である完了届・緑化率適合等確認

通知書によるチェックを行うこととした理由は、都市緑地法を所管する「緑化所管」において緑化の状況を把握し、また完了後の法律遵守を徹底するためであり、現場の確認と完了図面の保管を行ためでもある。

また、事前に緑化所管がチェックすることで、建築完了検査をスムーズに行えるため、建築主事等からも証明書類の発行を求める要望があったもの。指定確認検査機関からは、法律上の位置づけの明確化を求められたことから、法的には区の確認通知書がなくても完了検査を行わないことはできない旨明確にしている。すなわち、区の完了時の確認は、完了検査を容易ならしめるものと位置づけている。

世田谷区では現場確認をすることとしたため、建築基準法に定められた工事完了後 4 日以内の完了検査申請・申請後 7 日以内の完了検査が日程的に難しい場合もあると考えられる。完成前の事前協議等を行うことを想定している。ただし、日程的に厳しいからといって都市緑地法上の「延期認定」を活用してしまうと、建築確認手続と切り離され事業者サイドの意識が薄くなり、その後の基準の順守に不安があるため、延期認定の範囲は狭く解している。

完了時の「緑化率適合等確認通知書」と「みどりの計画完了確認書」は別様式。

従来から条例で完了時の区の確認を求めていたので、事業者サイドからの反対はあまりなかった。

5) 緑化施設の計画の変更

緑化施設の計画は建築確認後に変更が生じることが非常に多く、変更の度に建築確認の再申請を行わせることは実務上困難。

緑化施設の変更は建築基準法施行規則の軽微な変更とは扱っていない。適合証明通知書には、都市計画に定める緑化率及び適合している旨のみ記載し、図面を添付することとはしていない。従って、計画変更に伴い、適合証明通知書を再度建築主事等に提出し変更確認申請を提出する必要はない。ただし、敷地面積の増減等、基準となる緑化率が変動する場合は、再度適合証明通知書の添付が必要となることとしており、変更届に併せ、再度適合証明申請書の提出を要することとしている。建築確認も、緑化率の基準を上回っていることのみを確認し、図面は確認の内容ではないと解釈している。このため、図面の変更は建築確認された事項の変更ではないと考えている。

ただし、完了検査に当たっては図面がないと確認できないため、別途図面をつけてもらっている。

6) 緑化施設の維持管理に対する緑化地域制度の導入の効果

従前の条例に基づく建築物緑化制度では、緑化完了後の維持管理は努力規定であるため、事後の廃止などのチェックは実施していなかった。また、緑化面積の減少があったことが分かった場合でも、回復させるための指導等は実施していなかった。植栽等を撤去したい旨相談があった場合には、極力残していただきたいとお願いしていたが、撤去を認めないという指導はできなかった。

緑化地域制度は建築基準関係規定であり、維持管理は建築部局の監察の対象外なので、緑化地域制度対象建築物について緑化部局でチェック・指導する必要がある。所有者等から維持管理状況の報告を求めるとともに、定期的なパトロールを実施することを予定している。緑化地域制度では、緑化率の維持が法律による義務であるため、下回った場合は回復させるための指導、措置命令を行うことになる。強制力の面で、条例とは格段の差がある。

7) 緑化施設の管理方法を定める条例

維持管理に関する条例は、どのようなことを定められるのかの見極めが難しかった。横浜市や名古屋市の例を見ると理念規定のようなものしか定められておらず、理念規定を定めてもその遵守のさせ方等の運用が難しく、法第35条第1項の「維持保全をする者についても、同様とする。」との規定で十分であると考え定めなかった。

8) 緑化施設整備計画認定制度について

緑化施設整備計画認定制度は、区のホームページ、緑化計画制度の手引き等により、区民・事業者に周知しており、関心を持った事業者からの相談はあった。しかし、特例の対象の固定資産税が「緑化施設分」のみであることから、メリットが少ないと判断され申請に至らなかったものが殆どで、認定件数は2件に留まっている。

※ヒアリング時点の件数。H23に1件増加。

世田谷区の場合、マンションは多いが緑化施設に固定資産税がかからない。一方、大規模な緑化施設を整備する商業施設や賃貸住宅等の申請対象施設が少ないため、これまでも認定件数はごく少数だったし、あったとしても金銭的な面より会社等の姿勢としての認定であった。緑化地域制度の導入により法的義務分の緑化施設は認定対象とならないことから、今後、認定件数は一層少なくなることが予想される。

9) 緑化地域制度の課題

完了時の検査を適正に行うとともに、緑化の完了状態を「緑化所管」が把握するためには、建築確認申請時と同様、事前に「緑化所管」が完了確認し、証明書類を添付し建築完了検査を受検する仕組みの法制化が必要である。

自治体ごとの「みどり」の状況は千差万別で、25%までの緑化率のみの規制では不十分な場合もある。緑化率の上乗せ、樹木本数や接道部緑化等の別基準について、条例に定めることにより法的効果が得られる仕組み、すなわち自治体独自基準の法的根拠付けが必要である。二重の基準となっている状況は課題である。

名古屋市と横浜市は双方意見交換していたようだが並行して緑化地域の導入の検討がすすんでいた。世田谷区は少し遅れたため両市の運用を参考に導入することができた。しかし結果として両市とまた少し異なった制度運用となった。今後さらに多くの自治体が導入を進めた場合、どこかの制度に収斂していくのか発散していくのかについて懸念がある。このまま自治体ごとに運用が異なっていくと、事業者サイドの混乱が懸念される。多様化の弊害解消と導入自治体間の連携が課題。

緑化地域において都市計画に定める緑化率を上回った分の緑化施設について、土地の固定資産税も含め減免する仕組みが望まれる。

10) その他

これまでの「都市計画的」規制の発想を転換し、敷地規模の応じた緑化率最低限度の設定したことは特徴。

第7章 結語

以上前章まで、都市の緑化・緑地保全と景観に関する法制度のうち近年極めて影響の大きかった景観緑三法と、景観緑三法により創設された緑化地域制度を中心とする建築物緑化制度に関して分析を行ってきた。本章では、前章までで行った調査・研究内容とそれにより得られた結論を再度整理することにより、本論全体のまとめする。

まず、第1章では、都市の緑化と緑地保全・景観の重要性とこれらに関する法制度に特に着目して調査分析を行う理由を明らかにした。そして、本論の目的として、まず第一に、2004年に成立した通称「景観緑三法」のうちその評価や意義等について分析した文献の少ない「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」及び「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」による屋外広告物法改正の意義について、都市緑地政策及び屋外広告物政策の観点から考察することにより、その評価を行うとともに更なる法制度上の課題を抽出し、併せてその課題の解決策を見出すことを掲げた。また、第二の目的として、都市緑地保全法等の一部を改正する法律」により創設された制度の中でも最も意義が大きくまた近年適用事例が急増している緑化地域制度を中心とする景観緑三法により導入された三制度について、類似制度であり同じく導入例が増加している条例に基づく建築物緑化制度¹とともに、比較分析、導入状況変化の分析、費用便益分析手法の検討、運用実態の調査・分析等を行い、併せて更なる課題の抽出を行うこととした。その究極の目的は、この調査・分析により、緑化地域制度その他の建築物緑化制度の自治体における導入・評価・運用・改善に資するとともに、建築物緑化制度の望ましい運用と今後の改善方策を示すことである。

次に、第2章第1節で、景観緑三法成立までの都市の緑地と景観に関する法制度の歴史的展開を調査した。また特に、民有緑地の保全と緑化に関する法制度については、それぞれの法制度の歴史的な意義や評価を併せて行った。また、同章第2節で景観緑三法の内容を概観するとともに、第3節で景観緑三法成立以降の都市の緑地と景観に関する法制度の変化について概観した。その結果得られたことは、概ね以下の通り。まず、都市の緑化と緑地保全に関する我が国の法制度については、営造物公園に関する制度が先行して整備され、その後都市公園の管理も含む総合的な法律として、都市公園法（1956年）が制定された。さらにその整備の促進のため、都市公園等整備緊急措置法（1972年）をはじめとする各種法律が整備されたが、2000年代半ばごろに都市公園の整備を緊急的・重点的に促進する法制度の多くは廃止された。一方、都市公園の設置・管理については、都市公園の設置・管理の自由度を増す方向で、それぞれの時代背景に応じて景観緑三法をはじめとする累次の法改正が行われた。都市の民有緑地の保全のための具体的制度については、1919年創設の風致地区制度、1960年代後半創設の古都保存法や首都圏近郊緑地保全法等を経て、1973年に都市緑地保全法が制定された。同法は保全のみではなく緑化を目的としており、大きな意義があったが、都市の緑地の減少傾向は継続したため1994年、1995年及び2001年と

都市緑地保全法が改正されたものの、民有地の緑化のための具体的制度はなお極めて限定的であった。そして、2004 年の景観緑三法による都市緑地保全法の改正により、民有地の緑化のための本格的な制度として緑化地域制度等が創設され、名称改正等と併せ、民有地の緑地の保全と緑化の推進が対等となった。一方民有緑地の保全の計画論は、戦前戦後に様々試みられるものの必ずしも全国的には実効性が上がらぬままとなっていたが、1994 年の都市緑地保全法の改正により自治体を策定主体とする緑の基本計画が法定され法制度上の計画となった。そして 2004 年の景観緑三法による都市緑地保全法の改正により都市公園が法律上も緑の基本計画の記載事項となって、より総合性の高いマスタープランとなった。景観に関しては、文化財保護法や用途地域制度、建築協定制度、地区計画制度、美観地区制度その他の都市計画・建築制度、自然公園法、森林法、農地法や農業振興地域の整備に関する法律等の制度により法律により分野別にその保全が図られてきたが、良好な景観の形成を正面から目的とした制度ではないうえ、総合性・横断性・地域性等の観点から不十分な法制度となっていた。このため、自治体による良好な景観の形成のための条例の制定が 1990 年前後から増加したが、これらは規制の担保力が課題となっていた。そこで、良好な景観の形成についての総合的な法律である景観法が 2004 年に景観緑三法の一つとして制定された。さらに、歴史的風致を後世に承継するまちづくりを進めようとする全国の市町村を国が支援する制度である歴史まちづくり法が 2008 年に制定された。屋外広告物に関しては、1949 年に規制の目的を美観風致の維持と公衆の安全に限定した屋外広告物法が制定された。その後、1963 年の簡易除却制度の創設、1973 年の屋外広告業に対する届出制度の創設等制度は徐々に充実してきたが、屋外広告物行政の実務においては表現の自由や政治活動の自由が強く意識されることとなり、その結果その後の制度改正が行われなかったこと等から違反屋外広告物の氾濫が続いた。しかし、2004 年の景観緑三法の中で屋外広告物法が約 30 年ぶりに改正され、違反広告物対策、地方分権、違反屋外広告業対策等に関して大改正が行われた。

次に、前章で、都市の緑地、景観及び屋外広告に関する歴史的展開の中で景観緑三法がそれぞれ画期的な制度であったことが明確になったことを受け、第 3 章で、景観緑三法のうちその意義や課題等を分析する文献がほとんどない都市緑地保全法等の一部を改正する法律及び景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の主要な内容である屋外広告物法の改正の意義と課題について分析を行った。具体的には、まず第 3 章第 1 節で、都市緑地保全法等の一部を改正する法律及び関係政省令(2004 年緑地法改正)の意義を政策的背景を踏まえつつ明らかにするとともに、制度上の課題とその解決策を見出すことを目的として分析を行った。その結果、2004 年緑地法改正には、緑地保全・緑化施策と都市公園施策の総合化、都市緑地法における緑地保全と緑化の対等化、景観と緑地保全・緑化の緊密な関係の明確化、緑の基本計画の総合性の強化、都市の緑地保全と緑化における思想と制度についての新たな時代の開拓、そして行政手段における規制手法への回帰と給付手法の縮小への対応という意義があると結論付けられた。また、地域にとっても、履行強制型制

度の導入促進、緑化規制手段における建築確認制度や宅建業者による重要事項説明制度、税法上の措置との連動という点で、自主条例にはない意義があり、かつ自治体の自主性を尊重する仕組みとなっていることがわかった。一方、緑化地域制度については緑化率の最低限度の上限の緩和と緑の質のコントロール手法の導入という課題が、緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度については相続税等の評価減割合の明確化、損失補償の事例の蓄積及び地権者の完全な合意なしの地域指定という課題があると結論づけられた。次に第3章第2節で、景観緑三法による屋外広告物法の改正の意義と課題を述べる既存文献（[阿部, 2004]）を踏まえつつ、同改正の政策的意義と残された課題の有無について分析を行った。その結果、条例が法律違反となるリスクを解消し市町村の主体的な規制の実施を可能としたこと（地方分権効果）、許可制を導入できる区域が拡大され全国で導入できるようになったこと（規制区域拡大効果）、屋外広告物行政が景観行政の一環であることを制度上明らかにしたこと及び屋外広告物に係る視野の拡大（景観行政との連携効果）、現場からの要請応じ簡易除却対象の拡大と要件緩和が行われ実際に当該改正に沿った違反広告物の除却が広範囲で行われる、違反広告物対策に過料を活用できるようになるなどの違反広告物対策の実効性の確保（違反広告物対策効果）、屋外広告業の登録制度を定める条例の広範な普及（悪質広告業者対策効果）等の効果が明らかになった。一方で、[阿部, 2004]が次回立法への先送りとする、広告主の責任及び簡易除却についての「管理されずに放置されていることが明らか」という要件の廃止については、少なくとも屋外広告物法上の課題ではないことを明らかにした。そして、屋外広告物法の改正がタブー視されたそれ以前の状況を脱却し必要に応じ再改正も視野に入れることが可能となったこと、景観行政・屋外広告行政・公園緑地行政が一体であるという意識が各方面に醸成されたこと、及び自治体にとって屋外広告物行政に係る法律上の制約が少なくなり地域の特性に応じ更なる創意工夫を凝らすことが可能となり、かつそれが求められること等を指摘した。

第4章以降では、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」により創設された制度の中でも最も意義が大きく画期的であって適用事例が急増している緑化地域制度、地区計画等緑化率条例制度及び地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）²について、代表制度である緑化地域制度を中心としつつ、類似制度でありこれも近年導入事例が増加している条例に基づく建築物緑化制度とともに、特にスポットを当てて調査・研究を行った。まず、第4章では、自治体における建築物緑化制度の導入・運用・改善の検討に資するため、法律及び条例による各種の建築物緑化制度について、比較分析を行い、その特徴の差異を明らかにするとともに、その課題と解決策を考察した。具体的には、同章第1節では、研究の対象とする法令に基づく建築物緑化制度並びに指定都市・東京23区及びこれらを含む都道府県並びに中核市で導入されている建築物緑化制度の把握・抽出を行い、その根拠法律・条例、施行年及び建築物緑化制度の制度別の導入状況（制定制度数及び導入制度数）を調査した。その結果、国の法律に基づく4制度及び自治体の自主条例に基づく72制度の計76制度（制定制度数）が、現在国及び対象自治体で制定されている建築物緑化制度の数

であることがわかり、その全てについて根拠法律・条例、施行年等を表にまとめた（第 4 章表 4-1）。また、いずれかの建築物緑化制度を導入している自治体数は対象自治体のうち 60（対象自治体の 61%）であることが分かった。次に、同章第 2 節では、建築物緑化制度の法的な制度の枠組みの基本的な部分について政策的な比較・分析を行った。具体的には、建築物緑化制度が対象とする目的物及び規制の担保力の観点から建築物緑化制度を分類するとともに、当該分類をベースに建築物緑化制度の導入状況について自治体の規模・性格、導入年及び同時に導入されている建築物緑化制度の制度数の視点から分析を行い、併せて法律に基づく制度と条例に基づく制度の比較を行った。その結果、まず、その緑化義務が対象としている目的物により、既存の建築物も緑化義務の対象とする既存建築物対象型、工場又は事業場・事業所の新設その他の設置行為に際し緑化義務を課する工場・事業場設置行為対象型、建築物の建築等のほか行為開発も義務の対象とする開発行為対象型、建築物の新築等に際してその建築主等に建築物の緑化を義務付ける法制度であって工場・事業所設置行為対象型及び開発行為対象型以外のものである建築行為対象型の 4 つに大きくは分類できることがわかった。そして、この 4 類型の中では、既存建築物対象型、開発行為対象型及び建築行為対象型が多いこともわかった（第 4 章表 4-2）。また、規制の担保力の観点からは、法令上緑化義務（努力義務を含む）を定めながら具体的な事前規制手段を持たない理念型、緑化計画書等の届出や事前協議等事前の具体的規制手段を法令に定めるものの緑化義務の最終的な履行確保のための行政命令・罰則といった権力的手法を定めない非権力的手法型、及び法令上届出・確認・許可等事前の規制手続義務（努力義務を除く。）と緑化義務（努力義務除く。）を課す規定の両方をもち、かつ、手続義務違反及び緑化義務違反の両方に対して罰則又は行政命令の規定を持つ権力的手法型の 3 つに大きく分類できることがわかった。そして、この 3 類型の中では、非権力的手法型、理念型、権力的手法型の順で多いこともわかった（第 4 章表 4-3）。また、東京 23 区、次いで指定都市で建築物緑化制度の導入割合が高いこと、指定都市では比較的担保力の強い制度が導入されている一方都道府県では権力的手法型の制度の導入例がないこと等がわかった。また、対象とする目的物と担保力分類の視点で建築物緑化制度の導入年代別に傾向があることがわかった。また、建築物緑化義務を導入している全 60 自治体中 23 が複数の建築物緑化制度を適用していること、緑化地域制度導入自治体では全ての自治体が条例に基づく建築物緑化制度と複数適用している一方で、地区計画等緑化率条例制度と地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）については、単独適用する自治体と自主条例に基づく緑化率規制と複数適用する自治体に分かれることが分かった。また、理念型は実効性に欠けること、非権力的手法型は実効性が劣ること及び多くは行政処分がないため争訟手段がないこと、そして権力的手法型の条例に基づく建築物緑化制度は違法とされるリスクがあることを指摘した。次に、同章第 3 節では、前節の分類を基礎として景観緑三法施行以降の 5 年間の建築物緑化制度の導入状況の変化について調査・分析した。その結果、建築物緑化制度は、2011 年までの 5 年間で 14 制度増加するなど、近年急速な勢いで自治体に普及が進んでいる

ことが分かった³。その主流は、ひとつは景観緑三法により導入された三制度であり、もうひとつは建築行為対象型＝非権力的手法型の条例に基づく建築物緑化制度であることもわかった。一方、主流ではない工場・事業所設置行為対象型や理念型の制度は、若干であるが減少傾向にあることが分かった。また、導入制度数の増加に比べ導入自治体数は3自治体（増加率は約12%）とさほど増加していない理由は、自治体の複数制度導入にあると考えられた。これらのことから、近年、建築物緑化制度の導入が徐々に水平に広がっている一方で、それ以上に、先進的な自治体が複数の制度を導入したり制度を改善したりすることにより、より深化していると考えられると結論づけられた。その次に同章第4節で、建築物緑化制度の制度詳細について法制度という視点で比較分析を行った⁴。具体的には、各建築物緑化制度の対象地域、事前規制手段、事前の履行確保手段、履行確認手段及び事後の履行確保手段、氏名公表制度、罰則、争訟手段並びに維持管理規制を比較し分析するとともに、これらを元に既存制度を前提とした望ましい建築物緑化制度の導入方策について検討した。その結果、対象地域については一部区域を対象とするものと全域を対象とするものがあるが、地区計画等緑化率条例制度及び地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）を除き広域を対象とするものが多いこと、事前規制手段については、届出・提出等、許可・認定等と事前規制手段なしが多いこと、事前の履行確保手段としては勧告・指導を採る制度が多いが命令を持つ制度もある一方事前の履行確保手段がないものもあること、履行確認手段については理念型のほか権力的手法型又は非権力的手法型でも履行確認手段を持たない制度もあること、事後の履行確保手段には勧告が最も多いが他にも様々な手法がある一方事後の履行確保手段が法令上規定されていないものもあること、少なくとも22制度が氏名公表制度を定めること、未手続に対し罰則を定める制度が9制度、うち緑化義務を履行しない場合の罰則を定める制度が5制度あること、設置された緑化施設の維持管理義務を定める制度は少ないこと等がわかった。また、義務内容が必ずしも客観的・外形的にわからない緑化基準となっている場合届出・勧告制度を採ることは届出義務が履行済か否かが直ちにわからないこと及び争訟手段の観点からは問題があること、行為完了後の履行確認手段及び報告・届出等が提出されない場合の勧告等の事後的な履行確保手段を法令上明記することが望ましいこと、氏名公表制度の争訟手段が確立されていないこと、及び事前の勧告や命令なしに直接氏名公表ができる制度は問題があること等を指摘した。さらに、現行法制度を前提とした望ましい建築物緑化制度の適用方法として、①条例に基づく建築行為対象型＝非権力的手法型の制度と緑化地域制度を併用し、最低限度の緑化を緑化地域制度により確実に確保するとともに、それを越える望ましい量の緑化を条例に基づく建築物緑化制度により工作物等を含め求めていく方法、又は②条例に基づく建築行為対象型＝非権力的手法型の制度により工作物等を含め緑地が不足する地域に広く緑化を求めるとともに、スポット的に地区計画等緑化率条例又は地区計画等における緑化率規制（条例を定めない場合）を用い確実に緑化する方法の二つを提案した。そのまた次に、同章第5節で、建築物緑化制度により義務付けられる緑化の具体的内容の比較検討を行った⁵。具

体的には、対象とする建築物、義務の対象となる緑化施設の内容及び接道部緑化（配置基準）の緑化義務の内容の定性的な比較検討を行うとともに、複数の想定建築物への当てはめにより確保される緑化率及び樹木数を試算して比較検討を行うことにより、建築物緑化制度の分類を行うとともに、その特徴と差異及び課題を分析した。その結果、対象とする建築物の規模については、敷地等面積を基準とし 200 m²～1,000 m²を最低面積とするものが多いこと、及び事実上の準義務化も併せると樹木緑化を求める制度が多いことがわかった。また、対象とする建築行為については、小規模な増築等の際にも緑化義務を課す制度が多いが、これには不合理と考えられる場合があることがわかった。しかしながら、建築物緑化制度の義務内容の重要部分である緑化率の算定方法については、地上等については法定建ぺい率及び敷地面積を基準とする制度が多いものの、屋上と地上を区別して算定するかどうか、建築物規模と緑化率の関係、緑化能力としての敷地内の空地の捉え方等は様々であり、結果として確保される緑化施設の面積は平均でも建築物の想定パターン毎でも自治体間で差異が非常に大きいことがわかった。また、樹木緑化が求められる場合の樹木数の基準も差異が大きく、緑化率の算定方法と相まって結果として確保される樹木数にも自治体毎に大きな差があることがわかった。加えて、壁面緑化・ヒートパネル・付帯施設の緑化面積の算定方法、「住」と「商」の緑化率に差を設けるか、接道部緑化の義務付けの有無等も様々であることがわかった。すなわち、近年導入されている建築物緑化制度は、近年の導入例から主流となっている景観緑三法により導入された三制度と建築行為対象型＝非権力的手法型の条例に基づく建築物緑化制度だけ見ても、その義務の内容は、一部を除き重要な部分から細部にわたり自治体ごとに差異が大きいことが示された。建築物緑化制度はまちづくり制度の一環であり、各自治体がそれぞれの地域に応じた規制を行うことは望ましいことではあるが、一方で建築事業者は自治体の区域を跨って活動することが多いため、むやみな差異は混乱を助長する。このため各自治体は、これらの建築物緑化制度の義務内容の自治体間の差異を認識したうえで、目的、地域の現状、住民の理解、行政の能力等の観点から、適切な制度の導入・改善を検討することが求められることを提言した。

次に、第5章で、規制影響分析(RIA)の要請を背景に、建築物緑化制度の費用便益分析手法の確立に資するため、大阪府の条例に基づく建築物緑化制度の大阪市への適用を例として、建築物市場に着目した消費者余剰アプローチによる費用便益分析を試行するとともに、実用化に向けた課題の整理を行った。分析にあたっては、消費者余剰アプローチを用いたモデル式試算を構築した。そして、同モデル式を用いて、規制を適用する場合（With ケース）と規制を適用せず現状を維持する場合（Without ケース）の社会的純便益の差を計測した。社会的純便益の計測方法としては、社会的便益（グロス消費者余剰）から社会的費用（内部費用＋社会的外部費用）を除く方式を採用した。具体的には、第一に、緑化の義務付けにより緑化関連費用が発生し、これにより建築物の価格が上昇することによる需要変動の結果としての社会的便益の増減を計測した。そして第二に、緑化によるヒートアイランド現象の緩和等の外部効果による社会的平均費用の低下等の社会的費用の増減額を、推

測建築物需要量に乗じることにより算出した。分析に必要な数値として、建築物の価格弾力性、平均費用(内部費用)、緑化関連費用(緑化施設設置費用及び維持管理費用、敷地面積当たりの緑化面積と屋上・地上の別、容積率)、Without ケースの建築物需要量と建築単価、社会的外部費用(外部効果)及び社会的割引率を各種資料や既存文献から推計した。これらにより、緑化費用について低位ケースと高位ケースの2種類について、社会的純便益(単年社会的純便益及び累計社会的純便益)の計算結果と単年社会的純便益の内訳を得た。その後、費用便益分析モデルの実用化に資するため、計算結果と実際との差異(エラー)の可能性と当該エラーが計算結果に影響を与える方向と程度とを明らかにし、エラーの改善の優先度を検討した。その結果、社会的外部費用原単位の評価、緑化関連費用の予測及び枯損率の予測については、結果に影響を与える度合いが大きく、その改善(詳細データの収集等)が求められることが分かった。また、建築物及び緑化施設の維持管理費用と建築主の建築物の需要行動との関係については、前者が後者に影響を与えると仮定したほうが正確性が高いと考えられる一方、維持管理費用の予測エラーが結果に影響を与える度合いは比較的小さいことがわかった。一方、供給曲線の線形、With ケースの建築物需要量と建築単価の予測、建築物の価格弾力性値の測定、With ケースの建築物需要量に所得効果による需要の変化量が含まれること及び需要減少効果の算出式における需要曲線の線形の仮定の各エラーについては、結果に影響を与える度合いが小さいことがわかった。このほか、敷地内の既存緑地の存在及び建築主以外の者が緑化された建築物を利用する場合の利用者便益についても、エラーの可能性を指摘した。

次に、第6章では、建築物緑化制度のうち緑化地域制度に着目し、その制度実態と運用状況を緑化地域制度が導入されている3自治体について詳細に調査するとともに、この調査と国の緑化地域制度の立案意図等を元に、緑化地域制度導入の政策的効果と制度的課題及びその改善の方向性を考察した。具体的には、同章第1節では、次節以降の調査・研究及び自治体の建築物緑化制度の導入・改善等の検討の際の基礎資料として、名古屋市、横浜市及び世田谷区の緑化地域制度及びそれと一体的に運用されている当該三市区の条例に基づく建築物緑化制度の制度実態として、その導入の趣旨、適用地域、緑化率の基準、対象となる敷地面積、適用除外対象物件、手続、緑化施設工事完了延期認定、緑化施設の計画の変更、維持管理、緑化施設の面積の算定方法、緑化の方法・緑化施設の質、助成制度等について詳細を明らかにした。また、名古屋市については、緑化地域制度導入前の建築物緑化制度についても、制度実態を明らかにした。その結果、緑化地域制度が持つ一定の建築物に緑化率規制が実質適用されない、及び緑化施設の質のコントロールができないという欠点を三市区が条例に基づく建築物緑化制度で補っているが、緑化地域制度と条例に基づく建築物緑化制度それぞれの対象地域や対象物件、質のコントロールを行うか否かやその根拠等について補完の方法が異なること、事前規制手段として用いられる建築確認制度を補完する自治体による適合証明の手続が三市区ともに用いられていること、履行確認手段として建築基準法に基づく完了検査のみとする自治体とこれを補完して自治体による

完了確認の手続を附加している自治体とがあること、適合証明及び建築確認後工事完了までに緑化施設の計画に変更が生じた場合の適合証明及び建築確認の再申請や変更届の要否やその範囲が三市区で異なること、三市区とも都市緑地法施行規則で定める緑化施設の面積の算定方法の補完として詳細な基準を定めていること及びその結果緑化補助資材を用いた駐車場緑化の扱い等で差が生じていること、都市緑地法では緑化地域制度による緑化義務により設置された緑化施設の維持管理について条例で定めることができることとされているが条例では抽象的定め又は法律の委任条例としての定めがない状態となっており三市区ともに積極的活用は行われていないこと、一方で設置された緑化施設の維持管理についての違反对策・指導手段としてパトロールを三市区とも活用していること、都市緑地法で定める緑化率規制の適用除外や緑化施設工事完了延期認定で自治体の実情に応じた運用上の補完が見られること、緑化地域制度に対する助成措置として都市緑地法に定める緑化施設整備計画認定制度による税の特例の適用事例は三市区ともないが、それぞれ資金助成制度や融資制度をはじめとする独自の助成制度を有していること等がわかった（同章第3節5. にまとめた。）。次に同章第2節で、建築物緑化制度の効果を把握するため、これら三市区の建築物緑化制度が実際に適用されている物件の現地状況を調査した。その結果、現地調査の範囲内では、実際に制度どおりの緑化が行われており、制度と運用実態が全く乖離している状況は見られなかった。また、各物件の緑化施設の量と質（特に質）については物件により様々であり、周辺環境への影響については、概ね良い影響を与えているとは考えられるもののその度合いは周辺状況や個別物件の緑化の質に大きく左右されることもわかった。しかし、全体としては良質な緑化が行われている物件が多かったことから、建築物緑化制度が一つのきっかけとなり、建築主等が良好な緑化にとりくむきっかけになっている事例も少なくないと推察された。その次に、同章第3節で、国の緑化地域制度の立案意図を明らかにするとともに、自治体の同制度導入（正確には条例に基づく建築物緑化制度からの移行）の意図を明らかにし、併せて同制度の欠点や不十分な点等の自治体による補完を事例で検証することによって、緑化地域制導入の効果（条例に基づく建築物緑化制度の導入効果との差異）を確認するとともに、同制度の制度的な課題を抽出しこれに対する制度改善の方向性をまとめた。その結果、緑化地域制度を導入した三市区では、全て条例に基づく非権力的手法型の建築物緑化制度から緑化地域制度併用への移行であり、実際の緑化の量の増加よりも、緑化義務の履行の確実性と、緑化施設の維持保全の担保性を意図したものであること、そしてその結果として法律に基づく制度である緑化地域制度を自治体が補完することにより、実際に世田谷区では完了届の提出率が大幅に向上する等①基準を満たさない建築物が少なく建築確認・完了検査手続と連動した担保力の強い権力的手法型の制度であり、かつ②維持管理義務のある仕組みの導入という効果が得られていることが分かった。また、自治体が緑化地域制度を補完することにより③緑化地域制度の欠点の縮小ないし効果の増進や、④地域の実情に即した円滑な運用ないし透明性の向上という政策的効果が生じていることがわかった。また、緑化地域制度の改善の方向として、緑

化地域制度における緑化率の最低限度の上限について地上を原則とする考え方を改め、屋上の緑化を前提とした（又は前提とすることができる）考え方に基づく制度改革が必要であること、都市緑地法に定める緑化率の最低限度の上限を廃し、自治体が過度な制限であるかどうかを地域の事情に応じて判断し都市計画又は条例で決定することとすべきこと、必ずしも緑地が不足していない地域でも緑化地域が指定できるよう指定基準の改正が望まれること、緑化地域制度においても条例に基づく建築物緑化制度からの移行を想定した制度とすべきことを指摘した。また、緑化施設の計画の変更の際の手續に関し、まず建築基準法の軽微な変更の範囲を緑化施設の計画について法令及びその解釈で明確にしたうえで、その範囲外の変更は再度の適合証明と建築確認の申請を要することとする一方、その範囲内の変更の場合は再度の適合証明と建築確認の申請は不要とし完了検査で緑化率規制への適合をチェックすることとすべきこと、市町村の緑化担当部局が軽微な変更に当たるかの相談を受ける又はチェックする仕組みを導入すること、さらに軽微な変更がある場合に限り指定確認検査機関等は緑化工事完了時の市町村長の証明書の添付を求めることとすることを提案した。さらに、緑化施設の設置に対する費用補助について、緑化地域制度による緑化率規制を満たすための補助ではなく、緑化義務を満たすための最低限度を超える量と質の緑化に対する補助に移行していくこと等も提案した。

本論の目的は、まず第一に、景観緑三法のうち 2004 年緑地法等改正及び屋外広告物法の改正の意義について、都市緑地政策及び屋外広告物政策の観点から考察することにより、その評価を行うとともに更なる法制度上の課題を抽出し、併せてその課題の解決の方向性を見出すことである。そして第二に、緑化地域制度を中心とする建築物緑化制度について、比較分析、導入状況変化の分析、費用便益分析手法の検討、運用実態の調査・分析等を行い、併せて更なる課題の抽出を行うことにより、緑化地域制度その他の建築物緑化制度の自治体における導入・評価・運用・改善に資するとともに、建築物緑化制度の望ましい運用と今後の制度改革の方策を示すことである。本論の最後に、本論の研究の成果を上述の結論を要約することにより改めて示す。

まず第一の目的については、以下の通り両法改正の意義と課題を明らかにした。

- ①2004 年緑地法改正には、都市緑地法における緑地保全と緑化の対等化等我が国都市の緑地保全・緑化政策の大きな進展といえる画期的な意義があったこと。また、自治体にとっても、履行強制型制度の導入促進等自主条例にはない意義があり、かつ地方分権的仕組みとなっていること。
- ②一方、緑化地域制度については緑化率の最低限度の上限の緩和と緑の質のコントロール手法の導入という課題が、緑地保全地域制度及び地区計画等緑地保全条例制度については相続税等の評価減割合の明確化、損失補償の事例の蓄積といった課題が残っていること。

- ③屋外広告物法改正には、条例が法律違反となるリスクを解消する地方分権効果、簡易除却対象の拡大と要件緩和等の違反広告物対策効果等長年懸案となってきた法制度的課題を解消する多くの効果があったこと。一方、屋外広告物法に残された法律上の課題（制約）は少ないこと。

次に、第二の目的については、以下のように、建築物緑化制度の比較分析・導入状況変化の分析を行うとともに、費用便益分析手法と改善方法を明らかにし、また緑化地域制度の適用の効果、制度補完事例比較及び課題を明らかにした。

- ①建築物緑化制度の基本的な制度枠組み、制度詳細（法的側面）と緑化義務の内容の比較分析や分類、基本的な制度枠組みについては分類別の導入状況や自治体の規模・性格による特徴、導入年代による特徴や近年主流となっている分類、複数制度の導入状況等进行分析し、自治体の建築物緑化制度の導入・運用・改善に際しての参考資料とした。
- ②その結果、近年、建築物緑化制度が水平に広がる一方、それ以上に先進的な自治体が制度を深化させていることが分かった。さらに、その内容は自治体により様々であるが、基本的な制度枠組みについては近年の導入例は、景観緑三法により導入された三制度と建築行為対象型＝非権力的手法型の条例に基づく建築物緑化制度の2つに収斂しつつあることが分かった。一方、制度詳細（法的側面）については項目別に制度の長所と短所を指摘したものの長所は絶対的なものではなく、一つの理想的な制度を見出すことは難しいことが分かった。緑化義務の内容については、基準も結果として確保される緑量も極めて差異が大きいことが分かった。
- ③消費者余剰アプローチを用いて建築物緑化制度の規制影響分析が可能であることを、モデルを提示し数値を推計し社会的純便益を示すことにより明らかにした。また、エラーの方向と程度を示すことにより、社会的外部費用原単位の評価、緑化関連費用の予測及び枯損率の予測について、特に改善（詳細データの収集等）が求められることを示した。これらにより、建築物緑化制度の導入・改善に際しての規制影響分析の実用化の端緒を示すことができた。
- ④緑化地域制度に関しては、先行3自治体における制度実態と運用状況を詳細に調査し、自治体の建築物緑化制度の導入・運用・改善に際しての参考資料とした。
- ⑤また、3自治体とも緑化地域制度の欠点を補うため条例に基づく建築物緑化制度を重ねて導入しているが、どの欠点を補うのかや対象地域や対象物件等、補完の方法がそれぞれ異なることを明らかにした。また、運用の補完についても、適合証明制度の利用や緑化施設の面積の算定方法の補完を行うこと、違反对策・指導手段としてのパトロール等の共通点もある一方、自治体による完了確認制度の導入の有無や建築確認後の緑化施設の変更手続等は差異が大きく、一部では試行錯誤のうえ運用改善が随時行われている段階であることを示した。一方で、緑化地域制度の導入により、国及び自治体の意図通りの担保力が強いこと及び維持管理義務という効果と、条例に基づく建築物緑化制度を併

せて導入することにより緑化地域制度の欠点の縮小ないし効果の増進と、地域の実情に即した円滑な運用ないし透明性の向上という効果が生じていることが分かった。

以上のことから、まず、都市の緑地の保全・緑化政策と屋外広告物政策の分野においては、景観緑三法により施策の選択肢が広がったことから、自治体において、地域特性に応じて、制度の課題・限界も認識しつつ、その上手な活用が求められる。また、特に都市の民有地の緑化のための制度については、現在自治体で導入されている建築物緑化制度の間に大きな差異があることから、自治体が導入に際してその差異を認識し適切な制度の導入・改善を検討することが求められる。そして、現行制度を前提とすると、規制の担保力の観点から、条例に基づく建築行為対象型＝非権力的手法型の制度と景観緑三法により導入された三制度のいずれかとの重複適用が望ましい適用方法である。そのうち広域における規制と設置された緑化施設の永続性の担保力を前提とすると、緑化地域制度とこれを補完する条例に基づく建築行為対象型＝非権力的手法型の建築物緑化制度の重複適用となるが、緑化地域制度の欠点と運用の詳細を補完する方法はまだ自治体が各々工夫を重ねている段階あり、自治体間の情報共有を行いつつ引き続きの工夫が求められる。また、国においては、緑化地域制度、緑地保全地域制度等について、残された課題の改善のための制度的な手当てが求められ、例えば緑化地域制度については、法定の緑化率の最低限度の上限を廃し屋上の緑化も前提としつつ自治体が緑化率の最低限度を決定すること、自治体の判断によりある程度の緑化施設の質のコントロール手法を導入することを可能とすることが望まれる。併せて、国と自治体が協力・分担し、緑化施設の計画の変更の手続を明確化すること等も求められる。

¹ 定義は第4章第1節2. 参照。

² 各制度の内容及び定義については、第2章第2節2. (2) 6) 及び第2章第2節2. (2) 7) 参照。

³ 第4章第3節においては、2006年4月1日時点の指定都市及び東京23区並びにこれらを包含する都道府県(全51自治体)の条例に基づく建築物緑化制度の5年間の変化を調査した。

⁴ 第4章第4節においては、2010年4月1日時点の指定都市及び東京23区並びにこれらを包含する都道府県(全57自治体)の条例に基づく建築物緑化制度が調査の分母である(制定制度数で54制度)。また、分析結果は制定制度数ベースである。

⁵ 第4章第5節では、指定都市及び東京23区並びにこれを包含する都道府県(全57自治体)で導入されている建築物緑化制度であって、建築行為対象型かつ権力的手法型又は建築行為対象型かつ非権力的手法型のもの及びこれらと類似性の高いものが調査の分母である(制定制度数で54制度、導入制度数で45制度)。

参考文献

- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & David, W. L. (2006). *Cost-benefit analysis, concepts and practice* (Vol. third edition). Pearson/Prentice Hall.
- 阿部泰隆. (1988). 国家補償法. 有斐閣.
- 阿部泰隆. (2002a). 政策法学演習講座 6 景観条例の強化—特に許可制の導入について. 自治実務セミナー, 41(9), pp4-10.
- 阿部泰隆. (2002b). 政策法学演習講座 7 屋外広告物条例の強化. 自治実務セミナー, 41(10), pp4-11.
- 阿部泰隆. (2004). 政策法学演習講座 20 景観法の制定、屋外広告物法の改正. 自治実務セミナー, 43(5), pp4-9.
- 有路信. (2009). 公園緑地の計画と事業の変遷. 新都市, 63(10), pp7-14.
- 飯塚良一. (2008). 緑化地域指定に伴う緑化推進計画・基準等について（横浜市を例として）. 公園緑地研究調査報告, 2008 年度, pp64-67.
- 石井沙希子, 宗田好史. (2007 年 8 月). 屋外広告物の現状と規制・誘導に関する研究—京都市を事例として—. 日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1, pp531-532.
- 石塚義高. (2006). 建築経済学と LCC. 財経済調査会.
- 泉岳樹, 松山洋. (2004). 東京都 23 区における屋根面積の実態把握と屋上緑化可能面積の推計. 日本建築学会計画系論文集(No581), pp83-88.
- 市川一朗（建設省都市局都市計画課長補佐）. (1973). 都市緑地保全法の概要. 自治研究, 49(12), pp59-76.
- 市村恒士. (2006). 樹冠被覆面積にもとづいた都市緑地の二酸化炭素固定量の推定に関する研究. ランドスケープ研究, 69(5), pp613-616.
- 伊藤修一郎. (2006). 景観条例の展開と景観法の活用. ジュリスト(1314), pp15-20.
- 井上繁. (1991). 街づくり条例—その機能と役割. ぎょうせい.
- 宇賀克也. (2003). 行政手続法の解説〔第四次改訂版〕. 学陽書房.
- 宇賀克也. (2004). 行政法概説 I 行政法総論. 有斐閣.
- 宇賀克也. (2006). 行政法概説 I 行政法総論〔第 2 版〕. 有斐閣.
- 内山正雄. (2000). 戦災復興計画から都市公園法の成立まで. 公園緑地, 61(1), pp15-18.
- 内海麻利. (2006). 市民参加による景観形成における景観法の意義. 都市問題研究, 58(3), pp84-100.
- 屋外広告行政研究会編建設省都市局公園緑地課（監修）. (1992). 屋外広告の知識 第 2 次改定版. ぎょうせい.
- 屋外広告物基本問題検討委員会編(事務局：建設省都市局公園緑地課）. (1999). 屋外広告物基本問題検討委員会報告書. 建設省都市局公園緑地課.
- 加藤尚史. (1992). 緑化政策の便益の推定. 公共選択の研究(20), pp76-87.
- 金本良嗣, 蓮池勝人, 藤原徹. (2006). 政策評価ミクロモデル. 東洋経済新報社.

- 川崎市環境局. (2008). 川崎市緑化指針（平成 20 年 4 月一部改正）. 川崎市.
- 河岸茂樹（横浜市環境創造局みどりアップ推進課），児玉めぐみ（横浜市都市整備局地域まちづくり課）. (2011 年 9 月). 地区条例の活用による緑地保全の取り組み. 新都市, 65(9), pp26-29.
- 川名俊次. (2000). 経済復興期、高度成長期の公園緑地. 公園緑地, 61(1), pp19-24.
- 岸田里佳子. (2006). 景観法の制定と現在の施行状況. ジュリスト(1314), pp4-14.
- 岸田里佳子. (2007). 景観法の制定時の状況について. 建築とまちづくり(358), pp6-8.
- 北村喜宣. (2005a). 景観法が拓く自治体法政策の可能性. 著: 社団法人日本建築学会, 景観法と景観まちづくり. 社団法人日本建築学会.
- 北村喜宣. (2005b). よりみち環境法 75 限定列举の例示列举? 景観法と開発許可基準. 自治研究, 44(7), pp39.
- 北村喜宣. (2005c). よりみち環境法 79 考慮事項を自治体の糸で紡ぐ 総合的法政策裁量論. 自治研究, 44(11), pp61.
- 北村喜宣. (2006). 景観まちづくりの法と政策① 連載開始にあたって. 自治実務セミナー, 45(4), pp44-47.
- 北村喜宣. (2006). 景観法と条例. ジュリスト(1314), pp29-37.
- 黒川哲志. (2007). 都市における緑地の保全. 著: 芝池義一, 見上崇洋, 曾和俊文, まちづくり・環境行政の法的課題 (ページ: pp339-334). 日本評論社.
- 建設省都市局公園緑地課（監修）. (1978). 都市公園法解説. 社団法人日本公園緑地協会.
- 建築基準法研究会（建設省住宅局内）編. (1989). 建築基準法質疑応答集. 第一法規.
- 公園・緑化工事積算研究会編. (1990). 公園・緑化工事の積算(改訂). (財)経済調査会.
- 公園・緑地維持管理研究会編. (2005). 公園・緑地の維持管理と積算(改訂 4 版). (財)経済調査会.
- 高暁路, 浅見泰司. (2000). 戸建住宅地におけるミクロな住環境要素の外部効果. 住宅土地経済(38), pp28-35.
- 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課監修. (2004). 建築統計年報平成 16 年度版. (財)建設物価調査会.
- 国土交通省道路局・都市・地域整備局. (2003). 費用分析マニュアル.
- 国土交通省都市・地域整備局公園緑地課監修. (2004). 小規模公園費用対効果分析手法マニュアル (第 2 版第 2 刷 巻). 日本公園緑地協会.
- 越澤明. (2004a). 都市の緑—都市緑地法の成立の意義—. (日本公園緑地協会, 編) 公園緑地, 65(4), pp12-19.
- 越澤明. (2004b). 景観緑三法の制定過程と新たな政策運営. 新都市, 58(7), pp19-36.
- 越澤明. (2009). 歴史まちづくり法の制定の意義、背景及び今後の政策展開. 都市計画, 58(1), pp5-10.
- 越澤明編. (2001). 札幌の緑づくり 大都市における緑保全施策の今後の展開. 札幌市環境

局緑化推進部緑の保全課.

小林重敬編著. (1999). 地方分権時代のまちづくり条例. 学芸出版社.

(財)経済調査会編. (2003). 月刊積算資料 (第 2003 年 3 月号 巻). (財)経済調査会.

齋藤武雄. (1997). ヒートアイランドー灼熱化する巨大都市. 講談社.

佐伯祐二. (2007). 景観法・景観条例. 著: 芝池義一, まちづくり・環境行政の法的課題.

佐土俠夫. (1950). 屋外廣告物法. 都市計画協会.

佐藤隆良. (2000). 建設プロジェクトのコストマネジメント. 日本能率協会マネジメントセンター.

三瓶由紀, 武内和彦. (2005). 東京圏における里地保全に関連する条例の規定内容の把握. ランドスケープ研究, 68(5), pp863-866.

三瓶由紀, 武内和彦. (2006 年 3 月). 里地保全に関連する市町村条例の類型化に関する考察. ランドスケープ研究, 69(5), pp763-766.

(社)建築・設備維持保全推進協会編. (2005). 建物のライフサイクルと維持保全. (社)建築・設備維持保全推進協会.

諏訪下尚. (2008). 名古屋市での緑化地域制度の導入について. 月刊建設, No52(10), pp12-14.

世田谷区みどりのみず政策担当部みどり政策課. (2011 年 9 月). 緑化地域制度を活用したみどり豊かな街づくり～「世田谷みどり 3 3」の実現に向けて～. 新都市, 65(9), pp34-36.

高辻正巳. (1953). 立法における立案の過程. ジュリスト, pp11-15.

高橋正徳. (1997). コンメンタール行政法 I 行政手続法・行政不服審査法. 著: 室井力ほか.

田口久男, 和泉敦. (2007). 地区計画等緑化率条例制度の活用による都市緑化の推進. 新都市, Vol.61(No.9), pp58-64.

竹内智子, 平野勇二郎, 一ノ瀬俊明. (2003). 東京 23 区における公園緑地のヒートアイランド現象緩和効果. ランドスケープ研究, 66(5), pp893-896.

竹本勝紀, 田中啓一, 小嶋勝衛. (2001). CVM 法による生産緑地の環境便益評価--農地に係る減免税額との関係を中心として. (日本地域学会年報地域学研究, 編) 31(1), pp293-308.

田中晃代, 鳴海邦碩, 久隆浩. (1994). まちづくり関連条例の展開とその意義. 都市計画論文集(29), pp685-690.

田中次郎. (1981). 行政法中巻 (全訂第 2 版). 弘文堂.

辻大輔, 山崎正史. (2004a). 地方自治体における屋外広告物の規制に関する研究～近畿 2 府 4 県を対象として～. 日本建築学会近畿支部研究報告集・計画系(44), pp773-776.

辻大輔, 山崎正史. (2004b). 京都市都心部における屋外広告物の現状と規制に関する研究. 日本建築学会学術研究講演梗概集 F-1, pp1111-1112.

土井幸平. (1997). 緑のまちづくりと都市基本計画の役割. 都市計画, 46(1), pp17-20.

戸田克稔 (国土交通省都市局公園緑地・景観課企画専門官). (2011 年 9 月). 民有地の緑地

- の保全及び緑化に関する地方公共団体の取り組みの動向～都市緑地法に基づく各制度の活用実績等～. 新都市, 65(9), pp12-16.
- 計画協会. (2005). 都市計画ハンドブック 2004. 都市計画協会.
- 都市計画中央審議会. (1998). 今後の都市政策は、いかにあるべきか（第一次答申）.
- 中原精一. (1991). 南多摩三市の緑化条例と環境権—八王子市、日野市、多摩市について—. 明治大学社会科学研究所紀要, 29(2), pp389-397.
- 名古屋市緑政土木局緑地部緑化推進課（編）. (2008（最終改定 2009）). 緑化地域制度マニュアル. 名古屋市.
- 成田頼明. (1992). 都市づくり条例の諸問題. (成田頼明, 編) 第一法規出版.
- 鳴海大典, 下田吉之. (2004). ヒートアイランド現象の環境影響. 著: 森山正和編, ヒートアイランドの対策と技術 (ページ: pp41-58). 学芸出版社.
- 西谷剛. (1980). 都市緑化対策とその関係法. ジュリスト(722), pp216-220.
- 西谷剛. (1994). 都市緑化法制における公と私. 環境と公害, 23(4), pp21-25.
- 西谷剛. (1995 年 12 月). 政策の立法判断（二・完）. 自治研究, 71(12), pp3-18.
- 西津政信. (2000). わが国近代都市公園関係法制の変遷について. 公園緑地, 61(4), pp8-11.
- 西村幸夫. (1997). 環境保全と景観創造—これからの都市風景へ向けて—. 鹿島出版社.
- 西村幸夫. (2004). 都市保全計画. 東京大学出版会.
- 西村幸夫. (2005). 序説-景観法の意義と自治体のこれからの課題—. 著: 社団法人日本建築学会編, 景観法と景観まちづくり. 学芸出版社.
- 西山潤二. (2006). 大阪府における緑化制度と壁面・屋上緑化の取り組みについて. 都市緑化技術(No.62), pp26-29.
- 日本公園緑地協会国土交通省都市・地域整備局公園緑地課緑地環境推進室監修. (2004). 公園緑地マニュアル（平成 16 年度版）. 日本公園緑地協会.
- 野中勝利. (2003). 茨城県内の市町村における屋外広告行政の実態と課題—地方分権下の屋外広告行政に関する研究—. 日本建築学会計画系論文集(563), pp42-45.
- 野中勝利. (2005). 屋外広告物法改正の意義と課題. 著: 社団法人日本建築学会, 景観法と景観まちづくり. 学芸出版社.
- 野中勝利. (2008 年 10 月). 景観計画から見た市町村における屋外広告行政の意向. 都市計画論文集, 43(3), pp649-654.
- 野中勝利. (2009). 景観行政団体の市町村による屋外広告行政の取り組み-地方分権下の屋外広告行政に関する研究—その 2-. 日本建築学会計画系論文集, 74(638), pp871-879.
- 濱田政和, 藤本信義. (2007). 宇都宮市屋外広告物条例による掲出規制の効果に関する研究. 日本建築学会大会学術講演梗概集 F-1, pp533-534.
- 發地喜久治. (2008). 都市化地帯における農地制度に関する研究. 酪農学園大学紀要. 人文・社会科学編, 33(1), pp1-89.
- 平山豪, 中井検裕, 中西正彦. (2003). CVM による東京都における屋上緑化推進施策の評価.

- 都市計画論文集, 38(3), pp595-600.
- 藤井辰則 (名古屋市緑政土木局緑地部緑地計画課緑化指導審査係長) . (2011 年 9 月). 緑化地域制度施行における緑化施設評価認定制度「NICE GREEN なごや」と各種普及支援制度等の名古屋市の取り組みについて. 新都市, 65(9), pp37-41.
- 藤掛一郎. (2005). 炭素税が木造住宅建築需要に与える影響. 林業経済, 58(1), pp1-19.
- 舟引敏明. (1997). 都市計画制度における緑地保全思想と制度の発展. 著: 井手久登編, 緑地環境科学 (ページ: pp38-48). 朝倉書店.
- 舟引敏明. (2009a). わが国の緑地空間の確保施策についての費用の面からの考察. ランドスケープ研究, 72(5), pp793-798.
- 舟引敏明. (2009b). 緑地空間確保制度における土地利用規制と公共費用負担の関係に関する考察. 環境情報科学論文集, 23, pp13-18.
- 舟引敏明. (2010). 都市における緑地空間確保行政における計画制度に関する考察. ランドスケープ研究, 73(5), pp675-678.
- 益田浩, 御手洗潤. (2004). 景観法・景観整備法の解説. 新都市, 58(7), pp37-45.
- 御手洗潤, 越澤明. (2006 年 10 月). 我が国における建築物の緑化義務を課する法制度に関する比較研究. 都市計画論文集, 41(3), pp619-624.
- 宮田三郎. (1999). 行政手続法. 信山社.
- 武藤崇史. (2008). 名古屋市における緑化地域制度施行に向けた取り組みについて. 都市緑化技術(No69), pp34-37.
- 村上祥二. (1996). 屋外広告物の現状と条例規定に関する研究-神奈川県のカースタディ-. 都市計画論文集(31), pp625-630.
- 村上祥二. (1997). 都道府県の屋外広告物条例に関する比較研究. 都市計画論文集(32), pp19-24.
- 矢澤規彦, 金本良嗣. (1992). ヘドニック・アプローチにおける変数選択. 環境科学会誌, 5(1), pp45-56.
- 矢澤規彦, 金本良嗣. (2000). ヘドニック・アプローチによる住環境評価-GIS の活用と推定値の信頼性. 住宅土地経済(36), pp10-19.
- 山下淳. (2003). 徳島県公安条例と道路交通法. 別冊ジュリスト地方自治判例百選 (第 3 版) , 39(3), pp58-59.
- 山村恒年. (1996). 環境保護の法と政策. 信山社.
- 李政炯, 西村幸夫. (1997). 日本の自治体における広告景観施策の現状と課題. (日本都市計画学会, 編) 都市計画論文集(32), pp19-24.
- 林尚貴, 川合史朗, 浦山益郎. (2005). 宅地内の庭木や生垣によって形成される緑の景観の経済評価--専有空間のもつ公共性に対する地域共同管理の可能性に関する研究. 都市計画論文集(40), pp841-846.
- 亘理格. (2006). 土地利用規制論と景観法. (1314), pp21-28.

