

第2章 東京の緑の現状と課題

1 みどり率の推移

平成30年のみどり率の調査結果では、東京都全域で平成25年の53.0%から平成30年の52.5%へ、0.5ポイント減少しています。用途別の推移では、公園・緑地が3.8%から3.9%と0.1ポイント増加しているのに対し、樹林・原野・草地在42.9%から42.6%と0.3ポイントの減少、農用地が3.7%から3.4%と0.3ポイント減少しています。

2 樹林地の現状

東京の緑のうち樹林地は、東京都統計年鑑(平成20年から平成30年まで)のデータによると、約300ha減少し、今も減少を続けています。

東京に残された緑を概観すると、樹林地は山地、丘陵地、崖線、平地に存する形態のものと、社寺林や屋敷林といった人の生活との関わりの中で、古くからほぼ都内全域にわたり点在するものに分類されます。

それぞれの樹林地の状況と特性・概要は、以下のとおりです。

(1) 山地

丘陵地の西側に続く、いわゆる関東山地で、約6割が人工林です。林業経営を取り巻く厳しい環境から、伐採及び造林が停滞し、高齢林の増加により、スギ花粉飛散量の増大や二酸化炭素吸収能力の低下などが問題となっています。

山地は都市計画区域外が大半であり、都市計画区域内であっても市街化調整区域では、採石場、変電所なども見られます。

また、現在、緑地であっても、将来の宅地開発等のために、経済成長期に買収された企業用地もあります。

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

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

(2) 丘陵地

山地の東に続く丘陵地の大半は、人為的な営みによって維持されてきた二次林^{※19}で構成されています。丘陵地は多くの谷戸、湧水、河川などを擁し、生物多様性を維持する空間としても重要とされ、「里地里山」として親しまれています。丘陵地は市街化の進行により、約6割の緑被となっています。

丘陵地は、「みどりのフィンガープラン」によると、大きく八つに区分されます。これらは、古くから東京の重要な緑と認識され、都立自然公園^{※20}、首都圏近郊緑地保全区域^{※21}、風致地区^{※22}、丘陵地景観基本軸^{※23}、保安林^{※24}、保全地域^{※25}などの制度が重複して指定されています。さらに、昭和50年代以降、特に重要な緑が公園事業で買収され、野山北・六道山公園、長沼公園、桜ヶ丘公園などの都立の丘陵地公園となっています。

(3) 崖線

崖線の緑は、多摩川などの河川や東京湾の海による侵食作用でできた崖地に生育して残った緑であり、緑が遠くからでも連続して見え、多くの湧水や動植物、社寺林などの資源を有し、東京の緑の骨格の一つとなっています。都内では大小約40か所、延長約230kmに及んでおり、その約4割が緑で被われています。現在では、市街地に残された貴重な緑となっていますが、一部において開発も見受けられます。

崖線は、行政区域をまたいで連続していますが、緑地保全の取組は自治体によって違いがあります。保全に当たっては、都市計画法に基づく都市計画緑地等としての土地の買収、都市緑地法による規制、条例等による届出や許可、

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

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

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

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

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

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

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

要綱による指導などの手法を使った取組が進められています。

(4) 平地林

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

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

(5) 社寺林

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

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

(6) 屋敷林

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

都内には、800か所を超える屋敷林が確認され、その累計面積は200ha以上にも及びます。屋敷林は、各区市町村の保存樹木や保存樹林、都市緑地法に基づく市民緑地や特別緑地保全地区等の指定が進む一方、相続等の要因により消失するものも見られます。

3 樹林地の課題

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

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

4 農地の現状

東京の緑のうち、農地は東京都統計年鑑(平成20年から平成30年まで)のデータによると、約1,000ha減少し、今もなお減少を続けています。

現在では、東京の農地は、市街化区域内で生産緑地^{※26}約3,100ha、宅地化農地^{※26}約730ha、市街化調整区域内には、約1,740ha、合計約5,570haとなっています。約7割が市街化区域内農地であり、そのうちの約8割が生産緑地です。

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

農地の減少の背景には、相続の発生に伴う農地の処分が大きく影響しています。ここ数年、都市農地に関する諸制度の改正は進んできていますが、相続が発生し、後継者がいない場合、農地を維持する仕組みは、まだ十分に整っていないとは言えません。後継者がいても相続税のために農地を手放さざるを得ない場合もあります。

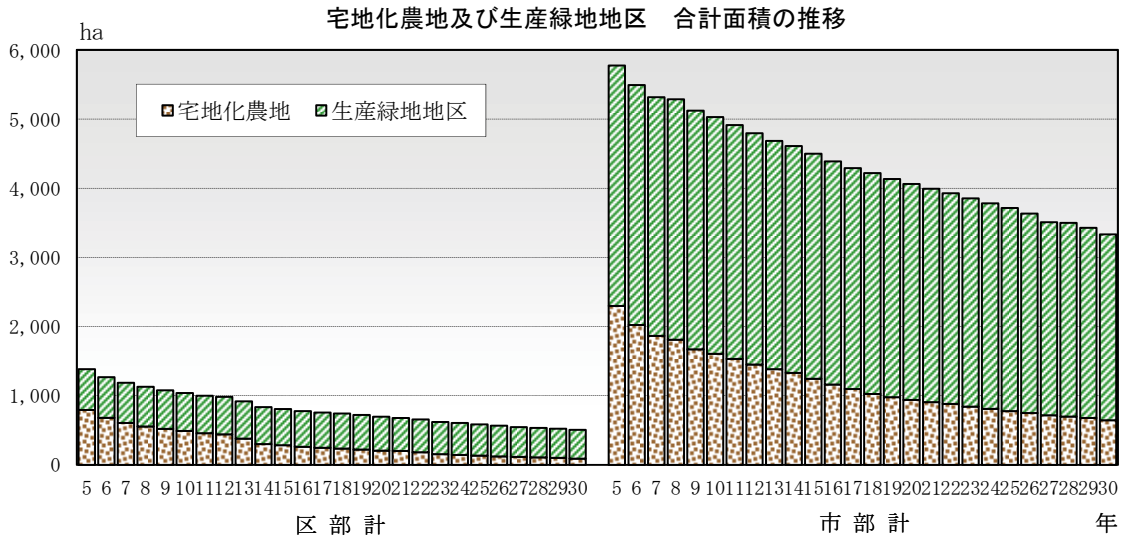
■ 都内農地面積内訳(島しょを除く。)

地域区分	農地区分	面積(ha)	
市街化区域	生産緑地地区	3,100	※都市整備局:東京の土地2018より
	宅地化農地	733	※都市整備局:東京の土地2018より
	計	3,833	
市街化調整区域	農業振興地域農用地区域	788	※関東農政局:農業振興地域整備計画総覧 平成29年12月31日現在
	上記以外	952	
	計	1,740	※農林水産省:耕地面積調査 平成30年より
都市計画区域外		118	※農林水産省:耕地面積調査 平成30年より

※26 平成3年の農地関連税制の改正により、市街化区域内農地は「保全すべき農地(生産緑地)」と「宅地化する農地(宅地化農地)」に明確に区分することとなり、生産緑地内の農地は農地課税、宅地化農地には計画的な宅地化を図るものとして固定資産税・都市計画税の宅地並み課税が適用されることとなった。

■ 市街化区域内農地面積の推移

※都市整備局：東京の土地2018より



(1) 生産緑地の2022年問題

これまで、市街化区域内における農地の保全に、非常に大きな役割を果たしてきたのが生産緑地地区制度です。1980年代後半の大都市を中心とした急激な地価高騰から住宅・宅地供給が重要課題となり、市街化区域内の農地は「宅地化すべきもの」とされましたが、平成3年の生産緑地法の改正により、保全すべき農地については生産緑地地区として都市計画に位置付け、固定資産税や相続税の優遇措置とともに30年間の転用制限を行うこととなり、平成4年には約3,200haの生産緑地地区が指定されました。

現在^{※27}、都内において、平成4(1992)年に都市計画決定された生産緑地地区は約2,000haとなっており、この面積は、都内の生産緑地の約8割に相当し、宅地化農地も含めた市街化区域内農地の約7割に相当します。

しかし、令和4(2022)年以降、都市計画決定から30年が経過した生産緑地はいつでも買取り申出が可能となり、税の優遇も段階的になくなることから、保全上非常に不安定な状況に置かれることとなります。このことにより、令和4(2022)年以降、生産緑地の急激な減少の可能性が懸念されています。

※27 平成30年12月31日時点

(2) 都市農地の位置付けの転換

一方で、近年では、東京の農業を取り巻く社会情勢や都市環境は大きく変化してきています。食の安全への意識の高まりとともに、身近な農地で生産された新鮮で安全な農産物の供給が高く評価されています。

また、ゆとりや潤いを求める価値観の広まり、東日本大震災を契機とした防災意識の向上等により、都市農地は良好な生活環境を形成する貴重な緑地や災害時の避難空間としての役割が見直されています。こうした中、都市農業が果たしてきた農産物の供給機能に加え、防災、景観形成、環境保全、農業体験・学習の場の提供などの多様な機能への評価が高まっています。

このような背景の下、平成27年に制定された都市農業振興基本法において、都市農業や都市農地の有する多様な機能の発揮を通じて良好な都市環境の形成に資するよう、都市農業の振興が図られることとされ、同法に基づく都市農業振興基本計画において、都市農地は、これまでの「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」と位置付けを転換することとされました。

さらに、平成29年の都市緑地法の改正において、法における「緑地」の定義に農地が含まれることが明記されました。これにより、良好な都市環境の形成を図る観点から保全すべき農地については、都市緑地法の制度において「緑地」として位置付け、保全・活用を図ることが可能となりました。

(3) 都市農地に関する制度改正

都市農業振興基本法の制定以降、都市農地の保全、活用に関する様々な制度改正が行われています。

■ 生産緑地法の改正

平成29年には、生産緑地法の改正により、特定生産緑地制度が創設されました。これは、近く都市計画決定から30年が経過する生産緑地について、特定生産緑地に指定することにより、買取り申出が可能となる期日が10年間延長され、これまでと同じ行為制限を受ける代わりに、固定資産税の優遇や相続税の納税猶予が継続される制度となっており、10年経過後も、繰り返し10年ごとに期日を延長することができます。

さらに、生産緑地法の改正では、区市町村の条例により、生産緑地地区の一団の面積要件を500㎡から300㎡に引き下げることが可能となったほか、営農継続の観点から、生産緑地地区内に、農業者の収益性の向上に資する、農産物等の加工施設、直売所、農家レストランなどの施設が設置可能となりました。

■ 生産緑地の貸借の円滑化

生産緑地については、これまで制度上、農地を貸した場合の所有者のデメリットが大きく、貸借による農地の有効活用などの取組が進まないことも課題となっていました。この課題への対応として、平成30年には、都市農地の貸借の円滑化に関する法律が制定され、貸借期間終了後に農地が所有者に返還される、相続税納税猶予を受けたままで農地を貸することができるなど、所有者にとって安心して生産緑地の貸借が行える仕組みが創設されました。

■ 田園住居地域の創設

都市計画の観点から農地の保全、活用を図る仕組みとして、平成29年の都市計画法、建築基準法の改正により、用途地域の一つとして田園住居地域が創設されました。田園住居地域は、農地の開発規制と農業用施設等への建築制限の緩和などを通じて、宅地と農地が混在し、両者が調和して良好な居住環境と営農環境を形成する地域の実現を図るものです。

5 農地の課題

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

- 農業経営に必要な施設用地や屋敷林などが相続税納税猶予制度の対象外であるため、農家に相続が発生すると高額な相続税が課せられ、農地を処分せざるを得ない状況になること
- 農地を保全するための都市農地に関する諸制度の改正は進んできているものの、農業従事者の高齢化に加え、後継者がいないなど、担い手が依然として不足していること
- 市街化区域内に恒久的に農地を残す制度が少ないほか、「生産緑地」でなくなっても、農的あるいは緑地的な利用が継続できる仕組みが不十分であること
- 区市町村による生産緑地の買取り制度はあっても、公共施設の計画的整備との整合や財源の手当てなど、現実的には対応が難しいこと

6 まちづくりにおける緑の現状

東京のまちづくりは、道路や公園などの基盤整備、土地区画整理事業、再開発事業から、土地利用制限や建築・開発規制まで、地域の特性に応じて、様々な手法によって行われています。

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

都市開発諸制度等^{※28}による開発では、空地の確保や緑化が義務付けされているほか、「公開空地等のみどりづくり指針」^{※29}の運用により、緑のネットワークの形成や快適性、安全性、景観、生物多様性の保全などに配慮した質の高い緑が、都心を中心に多く生み出されています。

地区の将来像を定めて必要な地区施設を配置したり、適切な土地利用コントロールのルールを定める地区計画等^{※30}の制度は、東京都の市街化区域の19%にまで広がり、その中で地区計画等緑化率条例制度^{※31}を定めている事例もあります。

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

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

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

※29 大規模建築物等の建築などを行うおとする事業者が、公開空地等の計画立案に必要な事項を定めた指針。これに基づき事業者が東京都と協議することにより、公開空地等の価値の向上に資することを目指すもの

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

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

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

7 まちづくりにおける緑の課題

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

- まちづくり事業において、緑を創出するそれぞれの取組は充実しつつあるものの、それらを公共的な緑として評価した上での施策が少ないこと
- 各自治体における緑化条例等は普及してきたものの、自治体により、緑に関する取組は、温度差が見られること
- 地区計画の策定件数は増えているものの、計画で扱われている緑の施策は必ずしも十分ではなく、地区計画等緑化率条例制度、緑化地域制度など新たな制度も普及していないこと
- 大規模な団地等の建替えでは、敷地内に創出・保全される緑と周辺のみまちづくりとの関わりを調整する仕組みが育っていないこと
- 緑の資源が乏しく、まちづくり事業の適用もない地域では、緑への関心も薄く、緑を確保するための施策も少ないこと
- 緑を創出する取組はあっても、適切な維持管理まで担保できていないこと