

「熊本市の都市緑化政策の評価と課題」

長 和史

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：都市緑化、総合計画、緑被率、漱石の森づくり事業、緑化地域制度

1. はじめに

熊本市は平成20年6月、日本水大賞グランプリを受賞し、平成25年には「国連“命の水（Water for Life）”最優秀賞（水管理部門）」を受賞している。まさに「水の都熊本」といってよいであろう。一方で夏目漱石が「森の都」¹と称した緑は、平成20年10月に、財団法人都市緑化基金主催の第28回「緑の都市賞」において、国土交通大臣賞を受賞している。この賞は、緑豊かな都市づくりを目指し樹木や花などの緑を用いた環境改善、景観の向上など、緑化の推進や緑の保全に向けた取り組みに効果をあげている団体に授けられるものである。まさに「森の都」といいたいところであるが、国土交通大臣賞はグランプリではない。「緑の都市賞」の最高賞である内閣総理大臣賞を、政令市では20市中11市が受賞していることから考えると、更なる努力が必要といえよう。

では、熊本市が今後、緑豊かな都市づくりに取り組む際に何が必要となるのであろうか。近年、内閣総理大臣賞を受賞した柏市（第32回）、川崎市（第30回）、横浜市（第29回）、西宮市（第28回）の受賞内容をみると、市民・事業者・行政との「協働」が共通したキーワードとなっており、公有地の緑化に加え、民有地に関わる緑化やその取り組みが評価された傾向にある。熊本市が国土交通大臣賞を受賞した際の評価コメントをみると、「森の都宣言」「環境保全都市宣言」の理念のもと、緑の保全・整備、啓発、市民参加などの取り組みに一定の評価を得ている。しかし最大の受賞ポイントは、熊本城復元整備事業が城址公園整備の先進的なモデル事例となったことであり、コメントの最後には中心市街地の桜町花畑再開発において、更に緑化が推進されるよう注文が付けられている。

熊本市の都市緑化政策を更に推進するためには、民有地の緑化や市民協働の取り組みを具体的に進める取り組みが必要ではないかと考える。そこで本稿では、熊本市の都市

緑化政策、特に民有地緑化の現状を評価し今後の課題を明らかにすることを目的とする。

まず、熊本市の都市緑化政策の歴史を第1次から第6次までの熊本市総合計画²の記述内容と対応させてみることにする。つまり、総合計画の中で都市緑化政策がどのように位置づけられ、どのような施策が展開されてきたかをまずは概観することとした。次に、熊本市の緑の現状と課題を、熊本市の緑被率から明らかにする。さらに、現在の民有地緑化の柱となっている「屋上緑化助成制度」と「漱石の森づくり事業」についてARC-GIS Ver10.2（地理情報システム）を使用して現状と課題を分析する。最後に、政令市熊本の緑化政策が森の都再生に向けて今後どのような方向に向かうべきかについて考察を試みた。

2. 熊本市総合計画にみる都市緑化政策

熊本市総合計画は、地方自治法に義務付けられる以前の昭和39年に、第1次総合計画が策定され、平成25年度末現在は第6次総合計画の期間中にある。ここでは第1次から第6次までの総合計画の主に基本計画における都市緑化政策に関する記述についてその変遷を追う。

2.1 第1次総合計画（S39～S46）にみる都市緑化政策

第1次総合計画は、昭和39年に策定され、都市緑化については、基本計画の第2編第7章公園緑地に記載されている。基本計画の各章の内容は、①現況、②問題点、③将来の構想から構成されている。③将来の構想、方針の第1番目に「都市緑化は、植栽後その効果があがるまで相当の年月を要するので、新たな植栽とともに、現存する緑の保存についても全市民的な運動として、森の都くまもと”の保存に格段の努力を傾注するものとする。」「都市緑化において、緑の存在はその植栽にも勝る意義を有する。」とあり、高度経済成長期の真只中にあり、急激な都市化の進展によ

り、緑地の急速な減少が社会問題となった時代であることから、緑の保存に力点が置かれた記述となっているが、具体的な緑地保全についての施策は見あたらない。都市緑化については、公園、街路樹、墓地等の公共施設の整備、緑化といったハード整備が中心に記述されており、民有地の緑化に関しては「一般住宅においても市民運動として緑化を推進する」とある。

2.2 第2次総合計画（S47～S55）にみる都市緑化政策

第2次総合計画は昭和47年に策定され、基本構想が地方自治法に義務化されて以降、初めての総合計画である。基本計画の各章の内容は、①展望、②計画から構成されており、現在の総合計画と異なり、現状と課題の記述がない。①展望は目指す将来イメージという位置づけで記述されており、全般的に将来への希望に満ちた記述となっている。都市緑化については、第2編第4章公園緑地に記載されている。①展望には「官公庁、学校など公共施設には植樹などによる緑化が推進されるとともに、全市を縦横に連絡し包囲する大小の街路には緑の並木、広場には庭園、噴水などが設けられ、さらに河川には、河岸緑地の整備が進められるなど、全市街の再緑化と公共用水域の有効利用とによって、名実ともに「森と水の都」のイメージがさらに高まってこよう。」とあり、緑のネットワーク形成を意識した記述となっている。②計画には、昭和47年の「森の都宣言」の決議を受け、「森の都作戦」推進本部を設置することが記述されている。その後、同年12月に経済局農林部に緑化推進課を新設し、同課に「森の都推進本部」を設置、昭和48年2月に「森の都推進会議」が発足した。民有地緑化については、昭和51年には環境緑化推進用苗木等配布制度、環境緑化用ツタ苗配布制度、生垣設置奨励補助制度などの施策が実施されている。また、昭和48年10月には、「みどりに関する条例」が施行されるとともに、熊本市で初めての緑の計画である「緑の街づくり計画」が策定されている。森の都作戦の展開を図るため、「60万本植樹運動」など、全市民的に緑化を促進する方針が記述されている。

2.3 第3次総合計画（S56～H2）にみる都市緑化政策

第3次総合計画は昭和56年に策定され、昭和54年10月の健康都市宣言を受け、基本構想の都市像のなかに健康都市の言葉が見られる。都市緑化については、第2編第2部第1章自然環境に記載されている。第2章公園緑地とは章

立てが初めて異なるところに記載されており、都市緑化と公園緑地は、その後現在まで別章で記載されることとなる。施策の体系においては、【保全】【創造】【啓発】の3つが初めて体系的に位置づけられている。【啓発】における「緑化市民運動の展開」には「森の都作戦の根幹である地域住民の手による緑化運動を積極的に推進する。」とあり、市民参加の重要性が記されている。また、昭和59年12月には、緑の量の時代から質の時代に対応していくため、「熊本市みどりの指針」を定め、学校、公共施設、事業所、一般家庭にいたるまで、熊本市の緑化基準を整備し現在まで運用されている。昭和61年6月には、「第4回全国都市緑化くまもとフェア」（政令市では2番目）を開催、平成元年6月には「緑地の保全及び緑化の推進に関する条例」が施行されている。

2.4 第4次総合計画（H3～H12）にみる都市緑化政策

第4次総合計画は平成3年に策定され、第4次からは分野別計画の前段に主要施策が記載されるようになった。都市緑化に関しては、重点プロジェクトの1番目『水と緑の人間環境都市 実現のために』のなかに位置づけられており、緑の拠点の保全・創造、水辺の拠点の保全・整備、ネットワーク化の推進、緑化市民運動の展開が記載されている。具体的施策としては、都市公園、街路、水路・河川などの公共施設の緑化に加え、家庭、工場、事業所の緑化、花のあるまちづくりの推進などの記載がある。「環境保護地区」の指定や「緑化推進基本計画」の策定、「緑の相談所」の拡充など、【保全】【創造】【啓発】に係る事業が積極的に行われている。しかし、昭和48年2月に設置された「森の都推進会議」は、熊本市の緑化行政の礎を築き、その役割を十分に果たしたことや、行政改革の一環による審議会等の再編により、平成11年3月に廃止され、現在その機能は、熊本市の附属機関である自然保護審議会に移されている。

2.5 第5次総合計画（H13～H20）、まちづくり戦略計画（H16～H20）にみる都市緑化政策

第5次総合計画は平成13年に策定され、都市緑化に関しては、9つのリーディングプランの4番目「緑と歴史を活かした個性豊かなまちを創る」に位置づけられている。第5次からは計画の達成度を測る指標が設定されている。緑の保全と緑化の推進における指標として、緑被率28.6%（H8）を目標年度の平成22年度まで現状維持を目標としている。

主な施策として、平成13年7月から「漱石の森事業」が開始、平成17年3月に緑の基本計画を策定している。

まちづくり戦略計画は、平成16年に策定された基本計画である。主な変更点は、重点項目の見直しと成果指標を市民アンケートに基づく市民の満足度を中心とした指標に変更した点である。緑の保全と緑化の推進の指標は、「緑被率」から「街なかに緑が多いと感じる市民の割合」72.7%（H15）を平成20年までに80%とする目標値に変更されている。なお、「街なか」は主に中心市街地を示している。

2.6 第6次総合計画（H21～H30）にみる都市緑化政策

第6次総合計画は、平成21年に策定され、都市緑化に関しては、7つのまちづくりの重点的取り組みの3番目「ふるさとの自然を守り、世界に誇れる環境先進都市をつくる」に位置づけられている。成果指標は第5次のまちづくり戦略計画と同じ指標「街なかに緑が多いと感じる市民の割合」69.3%（H20）を平成30年には80%とすることを目標値としている。平成25年度の市民アンケート結果では、73.7%で、平成25年度の間目標の75%には届いていないが、割合は高まる傾向にある。この計画期間の主な施策としては、中心部における屋上、壁面緑化及び市電軌道敷緑化があり、

中心市街地に新たな緑を創出する施策が実施されている。

2.7 まとめ

総合計画の中には「森の都」の言葉が必ず使われており、言葉の使われ方の変遷をみると、【第1次】森の都の特色の薄れ→【第2次】森の都作戦→【第3次】緑の総量を増大し、森の都にふさわしい都市環境を形成→【第4次】森の都の継承→【第5次】森の都の再生→【第6次】「日本一の地下水都市」「森の都」の名にふさわしい世界に誇れる環境先進都市、との記述がみられる。第1次では民有地緑化の具体的な施策はなく、第2次、第3次計画で具体的な表現がみられるようになり、様々な施策が実施された。しかし、第4次計画からは理念的な表現にとどまっている。実際に第4次計画では形骸化していた「森の都推進会議」が廃止され、担当課名も環境緑化課から緑保全課に名称変更されるなど、都市緑化の比重は下がってきている。第5次においては、漱石の森づくり事業が始まるが、基本的には従前の施策を引き継ぎ、漱石の森づくりとして再パッケージ化したものである。これらは、緑の量の時代から質の時代に対応すべく変化したとも捉えることもできるが、第6次総合計画も半分が過ぎ、改めて第7次総合計画を見据えた検証が必要である。

	第1次(S39～S46)																第2次(S47～S55)																第3次(S56～H2)																第4次(H3～H12)																第5次(H13～H20)																第6次(H21～H30)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
	昭和																平成																令和																まちづくり戦略計画																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
年	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
基本構想	【計画の目的】 ・産業の転換期にあり、都市機能の近代化が広域課題。域下町的構想と異なった視点からの都市整備が不可欠 ・新たな人材開発を基調とした産業の高度化を図り、個性ある九州の管理都市に再建し、市民の福祉向上を図る。																【都市像】 (1)緑と水にかがやめる「福祉都市」 (2)風光ある文教都市 (3)活力にみちた中核管理都市																【都市像】 (1)緑と水にかがやめる「健康都市」 (2)温かみのある住い合う福祉都市 (3)人間性豊かな風光ある教育文化都市 (4)環境と調和し活力にみちた地域産業都市																【都市像】 (1)水と緑の人間環境都市 (2)いきいきとした市民福祉都市 (3)活力あふれる交流拠点都市 (4)風光ある文化創造都市																【めざすまちの姿】 「あふれ笑顔、夢と活力の「生活都市」 【まちづくりの重点的取組】 【自主共生の地域づくり】 【まちが集い暮らすの都づくり】 【環境と調和した循環型社会づくり】																【めざすまちの姿】 「満ち都市」として九州の真ん中！人はいえ、暮らしやすいまちへ 【まちづくりの重点的取組】 (1)私たちは、すべての人がいきいきと暮らし、将来に夢と希望を感じるまちをつくりたい。 (2)私たちは、子どもが健やかに成長するまちをつくりたい。 (3)私たちは、だれもが気軽ににお出かけできるまちをつくりたい。 (4)私たちは、おてなしの心で様々な出会いが生まれるまちをつくりたい。																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
基本計画	【創出】 ①公園、学校、街路等の公共用地、河岸、湖岸の緑化 ・事件の許す限り、橋、緑、ボラなどの高木を植樹し、森部育成に努める。 ・府路樹は、地区別に樹種を選定 ②住宅街における市民運動として緑化の推進																【創出】 ①公共用地には、事件の許す限り緑化及び補綴に努め、一般住宅についても、緑化を促進。ビル街においては、屋上、敷地の一部に庭園造成を奨励。 ②緑地の緑化 ・緑網緑地の保全整備 ③河川、用水路の整備にあわせ河岸の緑化と緑地整備 ④市営の大作戦 ・推進本部の設置、樹業産業の育成、市民運動の展開																【創出】 ①公共施設の緑化 ・学校、公園、街路その他公共施設の緑化 ②家庭緑化 ・記念樹、ツグミ、生垣補助による緑化促進 ③緑地 ・緑化市民運動の展開 ・緑化コンクール、緑の用地、花いっぱい運動、緑化協定などによる緑化思想の高揚																【創出】 ①公共施設の緑化(学校、公園、街路など) ②家庭、工場、事業所の緑化 ③緑のあふれまちづくり ④地域環境特性の把握(緑化指針の策定) ⑤環境文化市民の森などの造成 【啓発】 ①学校、街路など市施設の緑化推進 ②家庭や事業所など民有地の緑化支援 ③「香りの森」の整備 【啓発】 ①体験学習による、緑に対する市民意識の高揚 ②緑化市民運動の花いっぱい運動などを進め、緑化活動を支援 ③森林学習館の活用																【創出】 (まちづくり戦略計画) 【まちづくりターゲット】 (1)良好な環境を未来へ引き継ぐまち (2)子どもたちが健やかに成長するまち (3)人々が集い元気なまち 【創出】 ①学校、街路など市施設の緑化推進 ②家庭や事業所など民有地の緑化支援 ③「香りの森」の整備 【啓発】 ①体験学習による、緑に対する市民意識の高揚 ②緑化市民運動の花いっぱい運動などを進め、緑化活動を支援																【創出】 ①地域の緑の拠点となる学校・公共施設の緑化 ②民有地緑化や緑の少ない市中心部における屋上・壁面緑化及び市電道軌道緑化などの推進 ③のるおい安心さのある快適な環境づくりのため、自然共生・公共施設等に花苗配布有償行状とともに、シンボルロード等、市街地における花壇の管理 【啓発】 ①市民の緑に対する関心を高めたり、緑の間接的・樹の豊かな環境を実現し、緑化推進に努める																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
条例・組織等	s48.2「森の都推進会議」が発足 s48.10「みどりに関する条例」を施行 s47.12 経済局農林緑化推進課を設置																●s47.10「森の都宣言」を決議 s51.2 苗木配布制度 s51.4 シタ苗配布制度 s51.4 新築記念樹配布制度 s51.2 新生・新築記念樹配布制度 s51.4 生垣設置補助制度 s54.12 緑地協定樹木配布制度 s63.9 工場・事業所等樹木配布制度																●s61.8「第4回全国都市緑化(まともフェア)を開催 s58.4 保健衛生局環境部緑化推進課 s62.4 保健衛生局環境部環境緑化課 H5.6 結婚・誕生・新築記念樹配布制度																●s61.8「第4回全国都市緑化(まともフェア)を開催 s58.4 保健衛生局環境部緑化推進課 H4.4 環境保全局環境部環境緑化課 H10.4 環境保全局環境部緑化課 H14.10 環境局緑地課 H26.4 環境局環境共生課																●s61.8「森の都推進会議」を廃止 s58.4 保健衛生局環境部緑化推進課 H4.4 環境保全局環境部環境緑化課 H10.4 環境保全局環境部緑化課 H14.10 環境局緑地課 H26.4 環境局環境共生課																●s61.8「森の都推進会議」を廃止 s58.4 保健衛生局環境部緑化推進課 H4.4 環境保全局環境部環境緑化課 H10.4 環境保全局環境部緑化課 H14.10 環境局緑地課 H26.4 環境局環境共生課																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
主な民有地緑化の施策																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																	</															

表-1 熊本市総合計画と都市緑化政策の対応
(出典) 熊本市 (1964) (1972) (1981) (1991) (2001) (2009)『熊本市総合計画』より筆者作成

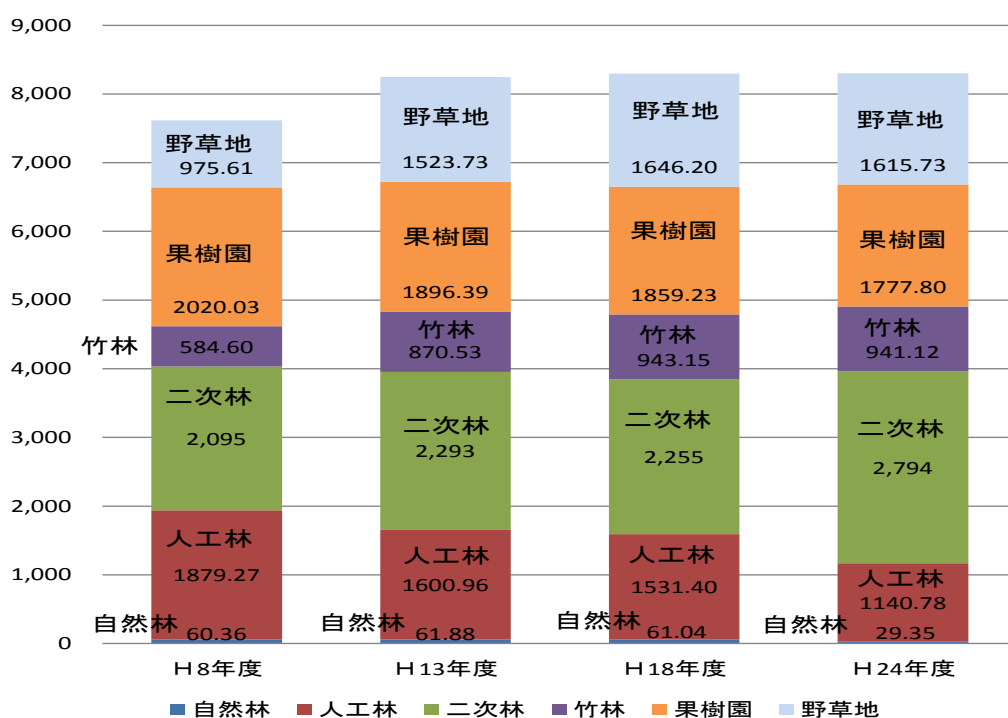


図-2 旧熊本市域（富合町、植木町、城南町除く）でみた緑被地の内訳の推移
 (出典) 熊本市 (2013) 『平成 24 年度熊本市緑被率調査及び区域指定調査に係る業務委託報告書』より筆者作成

3.2 市街化区域でみた緑被率

平成 13 年度から平成 18 年度にかけての市街化区域の緑被率の増加原因は、市域全体と同様に農地や裸地の草地化、竹林化、二次林化によるものが主な原因とされている。平成 24 年度は合併により緑地面積は増えているが、緑被率は減少しており、宅地化や道路整備などの都市整備が進んだことが原因と報告書では推測されている (図-3)。

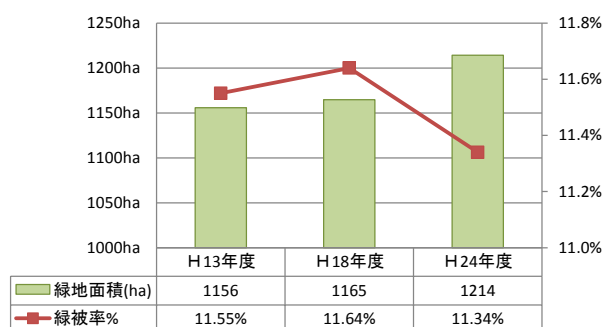


図-3 市街化区域でみた緑被率の推移
 (出典) 熊本市 (2013) 『平成 24 年度熊本市緑被率調査及び区域指定調査に係る業務委託報告書』より筆者作成

3.3 中心市街地でみた緑被率

熊本市中心市街地活性化基本計画（熊本地区）⁵⁾において

指定された区域（以下「中活区域」という。）を中心市街地（図-4）と定義し、緑被率の変化をみている（図-5）⁶⁾。平成 18 年度から平成 24 年度にかけては 0.08 ポイント僅かに低下しているが、市街化区域内に限れば、0.33 ポイント低下しており、6 年間で 19,388 m²の緑地が消えていることになる。全体での低下率が少ないのは、市街化調整区域となっている河川敷の裸地が草地化もしくは緑地として整備されたことが要因である。熊本市では第 6 次総合計画の都市



図-4 中心市街地位置図

緑化に関する成果指標として「街なかには緑が多いと感じる市民の割合」69.3%(H20)を80%(H30)とすることを目標値としており、目標達成のためには、中心市街地の緑の創出は喫緊の課題といえる。

4. 熊本市の都市緑化政策の現状と課題

現在の熊本市の都市緑化における民有地緑化の柱となっている屋上等緑化助成制度と漱石の森づくり事業（家庭の森づくり補助制度、緑の街並み補助制度、事業所の森づくり補助制度）について現状と課題を分析する。なお、民有地緑化の各事業の概要は表-2のとおりである。

4.1 屋上等緑化助成制度

屋上緑化助成制度は、熊本市中心市街地活性化基本計画（熊本地区）の事業に位置づけられ、ヒートアイランド現象の緩和や市民に潤いと安らぎをあたえることを目的としている。当初、漱石の森づくり事業に位置づけられていたが、H25.3.21の要綱改正時に、街なかの緑創出事業に位置づけの変更が行われた。

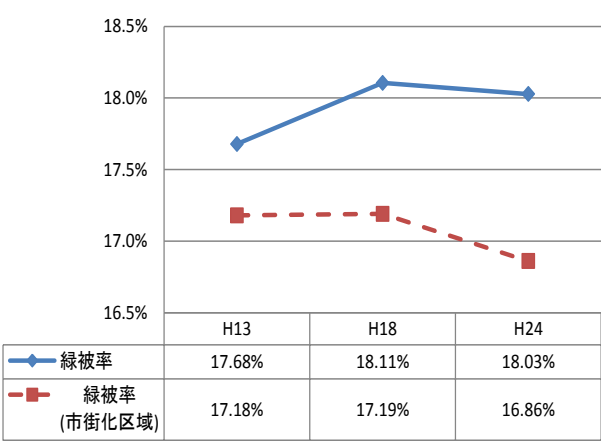


図-5 中心市街地でみた緑被率の推移

（出典）熊本市緑保全課（2002）『平成13年度熊本市緑被率調査業務委託報告書』熊本市（2007）『平成18年度熊本市緑被率調査及び緑化地域・緑化重点地区指定に係る調査・分析業務委託報告書』熊本市（2013）『平成24年度熊本市緑被率調査及び区域指定調査に係る業務委託報告書』より筆者作成

項 目	開始年度		内 容	
記念樹配布	新築	S50年度	専用住宅若しくは店舗つき住宅（マンションを含む）を購入して1年未満の者	市長が選定する記念樹1本（それぞれの記念樹について、同一世帯に1本に限る）
	誕生	S54年度	子が誕生し、満1歳となるまでの者	
	結婚	H5年度	結婚し、1年未満の者	
	銀婚	H14年度	婚姻後25年を経過して、1年未満の者	
家庭の森づくり	H13年度		家庭の庭にシンボルツリー（樹高3m以上の樹木1本）を植栽される方への事業費の50%を補助（限度額2万円）	
緑の街並みづくり	H13年度		道路沿いにあるブロック塀等を撤去し生垣へ植え替え、あるいは生垣を新設される方へ事業費の1/2を補助（限度額 撤去費5万円、生垣設置費7万円）	
事業所の森づくり	H13年度		事業所の敷地内に構造物等を取り壊して緑化、あるいは生垣や樹木を植栽される方へ事業費の1/2を補助（限度額30万円）	
緑地協定	S51年度		緑地協定区域内に居住する者及び事業所等に、市長が選定した樹種から2本配布	
屋上緑化助成制度	H14年度		建築物の屋上等を利用して緑化を行う者に対して、事業費の上限額屋上緑化10万円/㎡、壁面1万円/㎡、事業費の2/3（計画区域）、または1/2（市街化区域）を補助（限度額 屋上100万円、壁面20万円）	

表-2 民有地緑化の事業概要 ※網掛けは今回分析対象の事業
（出典）熊本市緑保全課（2013）『熊本市のみどり』より筆者作成

平成24年度までは、中活区域約270haを対象に工事費の2/3以内を補助することとしていたが、申請件数が減少していることから、平成25年度からは対象区域を市街化区域全域に拡大している。平成24年度までの11年間で、45件、高中木500本、低木2,008本、芝1,117.85㎡、申請面積で約2,300㎡の緑が創出された。

交付件数は、初年度の平成14年から平成18年までは増加傾向にあったが、その後は減少しており、平成24年度は申請件数が0となった（図-6）。

平成20年度～H23年度の4ヵ年分の申請箇所を地図にプロットしたところ、熊本駅周辺を除く、中活区域に分布しているのが分かる（図-7）。

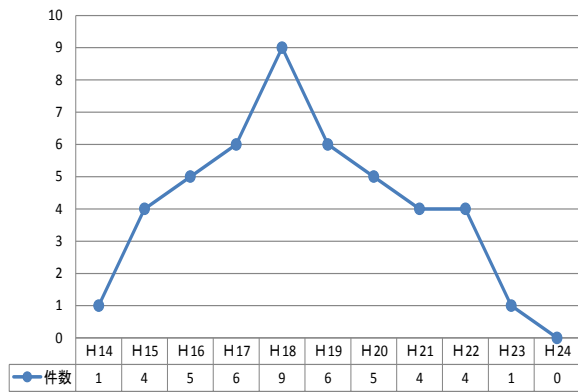


図-6 屋上等緑化助成制度事業実績

(出典) 熊本市緑保全課『屋上緑化助成制度補助申請台帳』より筆者作成

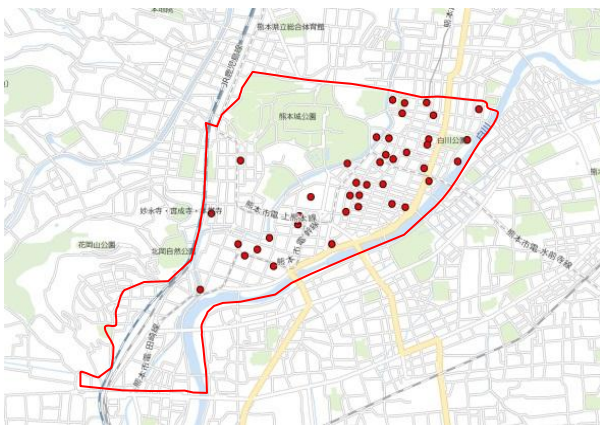


図-7 屋上等緑化助成制度補助申請位置図

(出典) 熊本市緑保全課『屋上緑化助成制度補助申請台帳』より筆者作成

4.2 家庭の森づくり補助制度

家庭の森づくり補助制度は、昭和51年に始まった苗木配布制度を引き継いだ制度で、家庭の庭に花や実がなる樹木などを植えることで、小鳥を呼び寄せ、野鳥愛護あるいは自然保護の精神を育むことを趣旨としている。平成13年度から平成24年度までの12年間で1,525本、緑被面積に換算して約12,200㎡の緑⁷が創出された。

交付件数は、初年度の平成13年から平成15年までの3年間は毎年増加していたが、その後は減少傾向にあり、平成24年度はピーク時の平成15年(226件)の約1/4(55件)まで減少している(図-8)。樹種については申請者が自由に選択することになっており、最近5年間の申請件数428件のうち、最も多いのがヤマボウシ(63件、15%)、次にシマトネリコ(54件、13%)、ハナミズキ(34件、8%)の順となっている。

平成20年度～H24年度の5ヵ年分の申請箇所を地図にプロットすると、市役所から半径4km以上に76.6%が分布している。申請の約9割が新築住宅であることから、郊外の住宅地に新築する人が申請していることが分かる(図-9)。

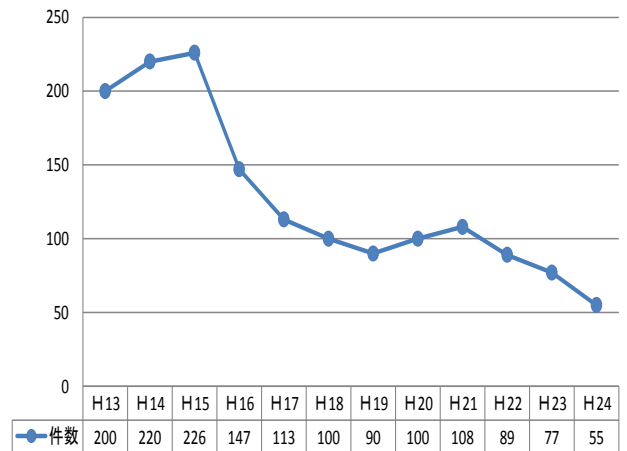


図-8 家庭の森づくり事業実績

(出典) 熊本市緑保全課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

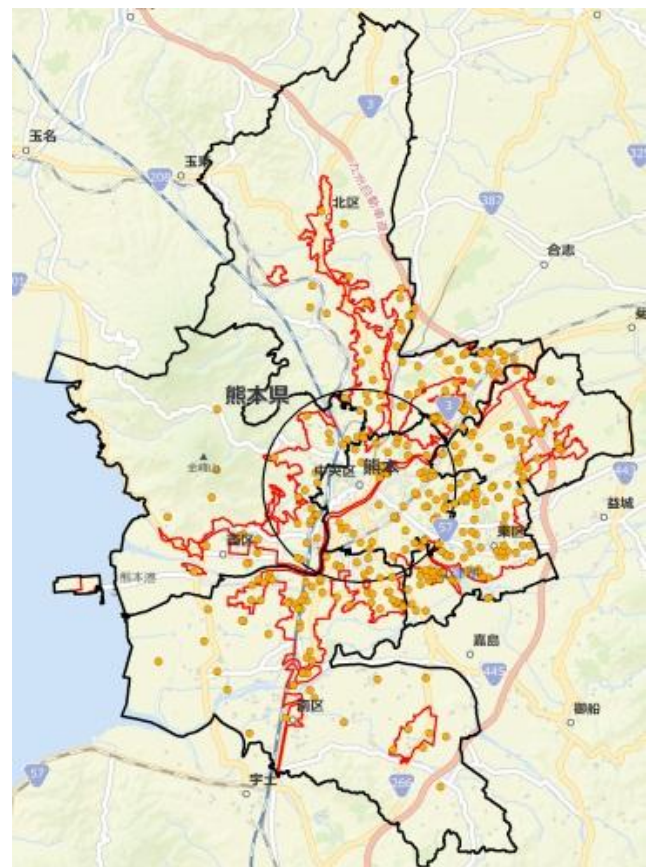


図-9 家庭の森づくり補助申請位置図

(出典) 熊本市緑保全課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

4.3 緑の街並みづくり補助制度

緑の街並みづくり補助制度は、昭和51年から始まった生垣設置補助制度を引き継いだ制度で、接道部の緑化を行い、緑豊かな美しい街並みづくりを推進することを趣旨としている。平成24年度までの12年間で17,716本、緑被面積に換算して約3,433㎡の緑⁸が創出されている。

交付件数と樹木本数は、制度開始の3年目の平成15年度から減少傾向にあり、平成24年度はピーク時の平成14年（70件、2,795本）の約1/5（14件、522本）まで減少している（図-10）。樹種については、申請者が自由に選択することになっており、最近5年間の申請件数121件のうち、最も多いのがトキワマンサク（38件、31%）、次にベニカナメモチ（5件、4%）、マサキ（4件、3%）となっている。

平成20年度～H24年度の5ヵ年分、121件の申請を地図にプロットすると、市役所から半径2km以内には2件（1.7%）しかなく、4km以上に77.9%が分布している（図-11）。申請の約8割が新築住宅であることから、家庭の森と同様、郊外の住宅地に新築する人が申請していることが分かる。光吉ら（1987）は本補助制度の前身である生垣設置奨励事業について昭和51年度から59年度までに補助金を交付した495件について分布を調査しており、「都心から半径1.3km以内では交付地が見られない」としており⁹、今回調査でも、半径1.3km以内では2件（1.7%）しか交付地はなかった。なお、既存のブロック塀を取り壊して生垣にする例は2件のみとなっている。

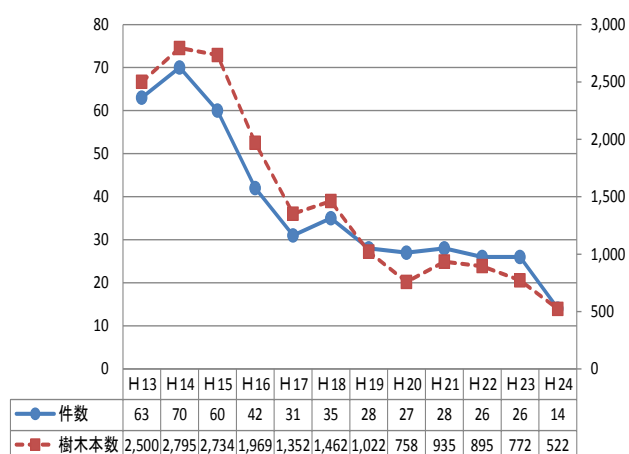


図-10 緑の街並みづくり事業実績

（出典）熊本市緑保全課『緑の街並みづくり事業補助申請台帳』より筆者作成

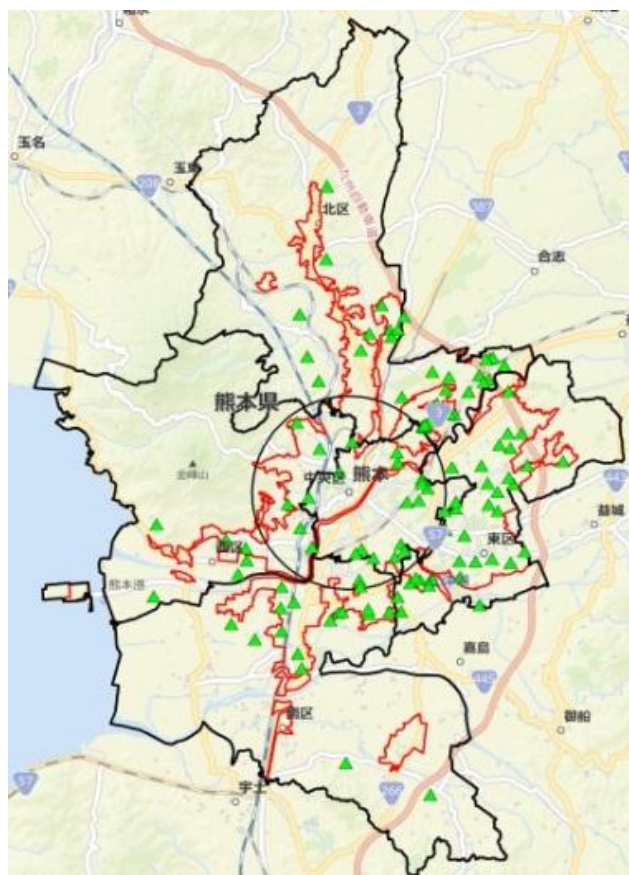


図-11 緑の街並みづくり補助申請位置図

（出典）熊本市緑保全課『緑の街並みづくり事業補助申請台帳』より筆者作成

4.4 事業所の森づくり補助制度

事業所の森づくり補助制度は、事業所の中庭等のオープンスペースを利用して事業所などにふれあいの森を整備することを趣旨としている。平成24年度までの12年間で21,635本、緑被面積に換算すると約31,310㎡の緑¹⁰が創出されたことになる。

交付件数は、初年度の平成13年から平成15年までの3年間は毎年増加していたが、その後は減少傾向にあり、平成24年度はピーク時の平成15年（40件）から約1/3（13件）まで減少している。植栽される樹木の数については、ピーク時の1/10以下にまで落ち込んでいる（図-12）。樹種については、台帳に詳しく記載されていないことから分析できなかったが、生垣の植栽については、緑の街並み同様トキワマンサクが多くみられた。

平成20年度～H24年度の5ヵ年分の申請箇所を地図にプロットすると、中心市街地からの申請はないが、市役所から半径4km以内にも3割程度分布している（図-13）。新築以外の申請も3割以上あり、既存物件での緑化においても

制度が活用されていることが分かった。

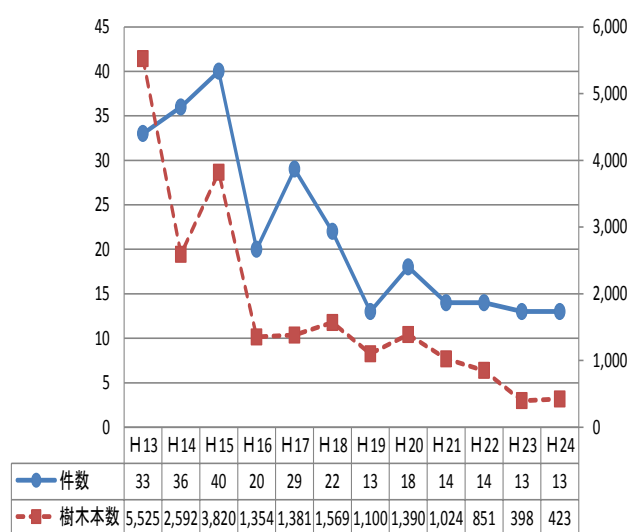


図-12 事業所の森づくり事業実績

(出典) 熊本市緑保全課『事業所の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

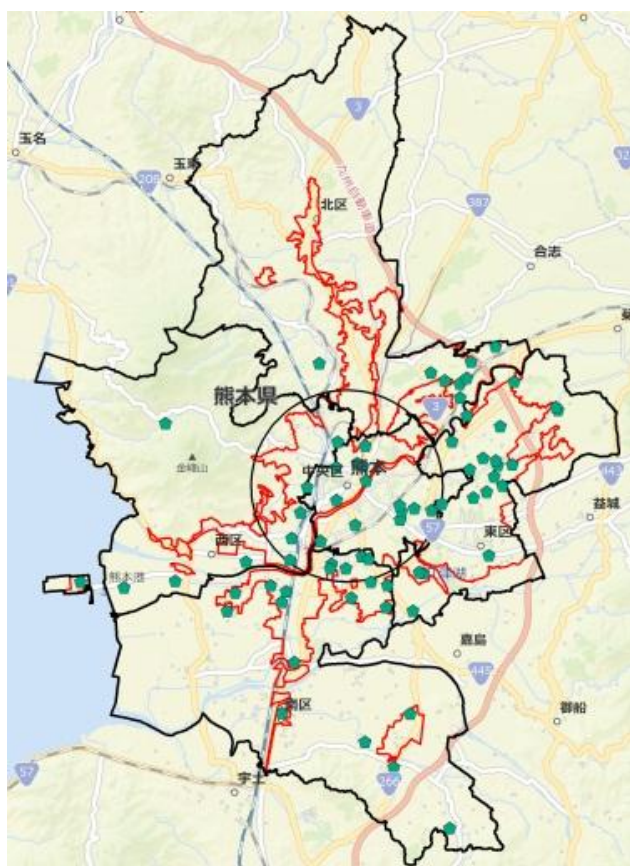


図-13 事業所の森づくり補助申請位置図

(出典) 熊本市緑保全課『事業所の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

4.5 まとめ

屋上緑化助成制度は平成14年10月から、漱石の森づくり事業は平成13年7月から始まり、平成24年度までの2つの事業を合わせた緑被面積は約49,248㎡となる。この事業によって創出された緑は、ひとつひとつの緑が小さいため、熊本市が調査する緑被率調査には反映されていないが、二酸化炭素の吸収、大気浄化、ヒートアイランド現象の緩和など微気象の調節などの都市環境の改善、生物の生息地や移動経路となり、都市における生物多様性の基盤となる緑のネットワークの形成に寄与する環境保全機能、防災や景観を形成する機能として役割を果たし、森の都の形成に寄与してきた。

しかしながら、全ての事業の補助件数とそれに伴う樹木の本数が減少傾向であることや漱石の森づくり事業については、8割近くが市役所から半径4km以遠に分布していること、市街化調整区域にも分布しており、必ずしも緑の少ない中心部に緑を増やす施策となっていないことが課題である。第6次総合計画の都市緑化に関する成果指標は、「街なかには緑が多いと感じる市民の割合」を増やすことであることから、より効果的な施策を検討する必要がある。

6 おわりに

ここまで、熊本市の都市緑化政策の推移と緑の現状と課題を分析してきた。得られた結果は以下のとおりである。

(1) 総合計画を概観すると、熊本市の都市緑化は、公園・街路などの公共地の緑化から始まるが、公園等公共地の緑化政策は明治時代まで遡って別に研究する課題である。本稿では、第2次総合計画の期間に「森の都宣言」、「緑化推進課」と「森の都推進本部」の設置により熊本市の都市緑化政策が政策体系と組織体制という点で一定の形がつけられたことを明らかにした。その後「緑に関する条例」のもと、「苗木配布制度」、「ツタ苗配布制度」、「生垣設置補助制度」など、現在の「漱石の森づくり事業」につながる各種事業が創設され、これが現在まで40年近くの間、官民一体となって都市緑化が推進されてきているからである。

(2) 第1次から第6次までの総合計画の中では「森の都」の言葉が必ず使われているが、言葉の使われ方と担当課名の変遷、それに対応した事業内容で分析した結果、第4次総合計画以降、都市緑化の比重は下がってきている。

(3) 熊本市の緑被率は、平成24年度調査の市全域をみると32.1%である。平成に入ってから、緑被地を多く有する

周辺の町との合併により増加傾向にあるが、旧熊本市域、市街化区域、中心市街地でみると減少傾向にある。一方で耕作放棄された農地や裸地の草地化、二次林化により、緑被面積が増える要素もみられることが分かった。

(4) 現在の民有地緑化の柱である「屋上緑化助成制度」(H14.10 開始)と「漱石の森づくり事業」(H13.7 開始)は、事業エリアの役割分担をしながら、森の都に資する緑の創出に寄与してきたが、近年徐々に補助申請件数が減少しており、より実効性のある施策が望まれる。

(5) 「漱石の森づくり事業」は中心市街地での補助申請がほとんどないため、今後詳細な評価分析を行い、第6次総合計画の成果指標である「街なか緑が多いと感じる市民の割合」を増やす施策となるよう、事業のあり方について検討する必要がある。

以上を踏まえて「森の都」の名にふさわしい、熊本市の都市緑化政策が今後どのような方向に向かうべきか以下に筆者の考えを述べたい。

熊本市の都市緑化政策は官民一体となって取り組んでいることは先に述べた。しかしながら、市街化区域の緑被率の低下は依然続いており、これに歯止めを掛ける有効な施策が必要である。漱石の森づくり事業の補助申請数の減少要因については本稿では明らかにすることはできなかったが、住宅地において、近年の環境意識の高まりもあり、緑化がまったくなされていない住宅はほとんどない。このことから特に個人住宅に対する補助については一定の目的を達し、継続には再考の余地があるのではないかとと思われる。今後は第6次総合計画において成果指標としている「街なか緑が多いと感じる市民の割合」に鑑み、緑の少ない中心市街地に緑を増やす新たな施策を重点的に行うことが必要であろう。

総合計画を振り返ると、都市緑化政策が本格化した第2次総合計画の記述に、一般住宅の緑化促進と併記して「ビル街における、屋上、敷地に庭園造成を奨励」とある。つまり、この時代既に中心市街地における民有地緑化の必要性が謳われていた。しかし、この時代にあっては屋上緑化等の技術的な側面や法的な整備が十分でなかったことから、中心市街地の民有地緑化は啓発にとどまり、実効性を上げたのは一般住宅における緑化補助であった。時代は変わっても中心市街地に新たに緑化可能な都市公園などの公的空間を取得することは容易ではないことから、今後も中心市街地では民有地や既存の建築物の緑化を推進する必要がある。

る。

そこで注目されるのが、都市緑地法に基づく緑化地域制度の活用である。緑化地域制度は、平成16年改正の都市緑地法に創設された制度で、緑が不足している市街地などにおいて、一定規模以上の建築物の新築や増築（増築後の床面積の合計が床面積の1.2倍を超えるもの）を行う場合に、敷地面積の一定割合以上の緑化を義務づける制度である。平成20年に名古屋市が全国で初めて導入以降、市街地に緑を効果的に創出する手法として注目が高まり、平成26年3月現在、名古屋市のほか、横浜市、世田谷区、豊田市の4都市で適用されている。

熊本市域における、平成20年度から平成24年度までの5年間の建築確認申請データを用いて、仮に市街化区域全域に緑化地域制度を導入したと仮定して試算したところ、年間平均8.2haの緑が創出される結果となった。平成18年から平成24年度の緑被率調査によると、市街化区域内で失われた緑の面積が年間約5haであることから、制度導入により失われる以上の面積が創出されることになる¹¹。ただし、緑化地域制度に全く問題点がないわけではなく、緑の質についての課題が残されていることが先進地の調査で分かった¹²。具体的には、周辺から緑視可能な緑の配置や適正な維持管理などの問題点である。特に中心市街地では屋上緑化で緑被率を確保する機会が多いため、壁面など緑視可能な緑に誘導するような工夫も必要である。いずれにしても、緑化地域制度を導入する場合の質の向上については、熊本の地域性や維持管理における市民協働の観点も踏まえながら十分な検討が必要である。また、本制度は都市計画決定を伴うことから、都市のビジョン、政策目的を明確にし、市民の理解を得ながら、戦略的に都市緑化を進めて行く必要があることも付け加えておきたい。

参考文献及び資料一覧

- 1) 熊本市 (1964) (1972) (1981) (1991) (2001) (2009) 『熊本市総合計画』
- 2) 熊本市 (2004) 『まちづくり戦略計画』～新しい熊本づくりへ向けて
- 3) 熊本市 (2005) 『熊本市緑の基本計画』
- 4) 熊本市緑化推進課 (1982) 『昭和56年度熊本市緑被率調査報告書』
- 5) 熊本市緑保全課 (2002) 『平成13年度熊本市緑被率調査業務委託報告書』
- 6) 熊本市 (2007) 『平成18年度熊本市緑被率調査及び緑化地域・

緑化重点地区指定に係る調査・分析業務委託報告書』

- 7) 熊本市 (2013) 『平成 24 年度熊本市緑被率調査及び区域指定調査に係る業務委託報告書』
- 8) 熊本市 (2013) 『熊本市統計書-平成 24 年度版』
- 9) 佐藤徹 (2013) 「行政経営システムにおける総合計画の構造と機能」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会) 第 16 巻 第 1 号: 15-32
- 10) 国土交通都市・地域整備局公園緑地課『あなたのまちの緑化を進める制度-都市緑地法に基づく制度の手引き』
- 11) 名古屋市緑政土木局緑地部緑化推進課 (2008) 『緑化地域制度マニュアル』
- 12) 熊本市建築指導課 (2012) 『建築行政年報』
- 13) 熊本市建築指導課『建築確認申請台帳』(平成 20 年度～平成 24 年度)
- 14) 熊本市緑化推進課 (1979) 『緑化事業実績』
- 15) 熊本市緑保全課 (2013) 『熊本市のみどり』
- 16) 熊本市緑保全課『屋上緑化助成制度補助申請台帳』(平成 20 年度～平成 23 年度)
- 17) 熊本市緑保全課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』(平成 20 年度～平成 24 年度)
- 18) 熊本市緑保全課『緑の街並みづくり事業補助申請台帳』(平成 20 年度～平成 24 年度)
- 19) 熊本市緑保全課『事業所の森づくり事業補助申請台帳』(平成 20 年度～平成 24 年度)

¹ 明治 29 年に夏目漱石は、熊本第五高等学校(現在の熊本大学)英語の教師として赴任、池田停車場(現在の JR 上熊本駅)に降り立ち、人力車に乗って新坂から熊本市内中心部へ向かう途中、眼前に広がる市街地を見て「森の都」といったと伝えられている。

² 昭和 44 年(1969 年)から平成 23 年(2011 年)までの間、総合的かつ計画的な行政運営を図るため基本構想を策定することが地方自治法により義務づけられてきた。義務付けは基本構想だけであるが、一般に基本構想の下に基本計画、実施計画が策定され、この全体を総合計画と呼んでいる。

³ 熊本市では S48, S56, S61, H 元, H3, H8, H13, H18, H24 に緑被率調査を行っている。調査方法は、報告書が現存していないものもあり、全ては確認できないが、基本的には垂直撮影航空写真及び地形図の記号から緑を抽出している。抽出最小面積は、確認できる範囲で H13 以降は 300 m²以上の緑を対象としているが、S56 では 1,000 m²以上を対象としていた。

⁴ 熊本市の緑被率は樹林率と緑被率①②③があり、下記の区分となっている。本稿では都市緑化という観点から、水田、畑、裸地、水域を含まない緑被率①により熊本市の緑の現状を考察した。

樹林率 = (自然林 + 人工林 + 二次林 + 竹林) ÷ 市域面積

緑被率① = (樹林率の緑 + 野草地 + 果樹園) ÷ 市域面積

緑被率② = (緑被率①の緑 + 水田 + 畑) ÷ 市域面積

緑被率③ = (緑被率②の緑 + 裸地 + 水域) ÷ 市域面積

⁵ 熊本市は、「中心市街地の活性化に関する法律」に基づき、平成 24 年 3 月に内閣総理大臣による認定を受け、平成 24 年 4 月からの 5 年間を計画期間とする中心市街地活性化基本計画(2 期)を策定している。

⁶ 算出方法については、熊本市の報告書から当該区域の小学校区の集計表により集計を行った。なお、区域面積に変化はない。

⁷ 中高木のみなし樹冠を 8.0 m²と仮定して算出。

⁸ 生垣の幅を 0.5m と仮定し、延長を掛けて算出。

⁹ 光吉健次・岩尾襄・萩島哲 (1987) 「生垣設置推進事業に関する研究その 2」『日本建築学会中国・九州支部研究報告』第 7 号 昭和 62 年 3 月

¹⁰ 低木のみなし樹冠を 0.2 m²と仮定して算出。

¹¹ 平成 20 年度から平成 24 年度までの熊本市の建築確認申請データから、名古屋市の緑化地域制度の指定緑被率を適用して試算した。熊本市の用途地域の建ぺい率については、第一種中高層住居専用地域の建蔽率は 40%以下と 50%以下があるが、40%以下は当該用途地域の 0.8%しかなく、試算上は全て 50%以下として計算した。第二種中高層住居専用地域の建蔽率は 50%以下と 60%以下があるが、50%以下は当該用途地域の 0.2%しかなく、試算上は全て 60%以下として計算した。

¹² 平成 25 年 11 月 8 日に名古屋市緑政土木局緑地部緑地計画課でヒアリング調査を行った。