

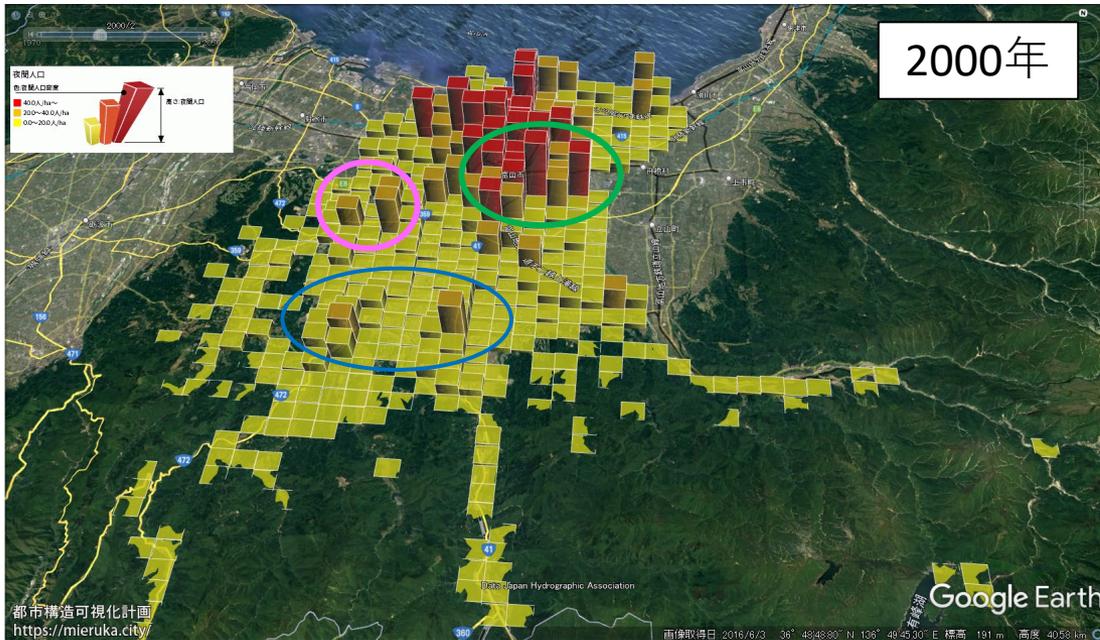


グリーン社会の実現等を目的とした土地政策  
の方針変更が土地利用状況に与える影響に関  
する研究

一橋大学大学院法学研究科 辻 琢也

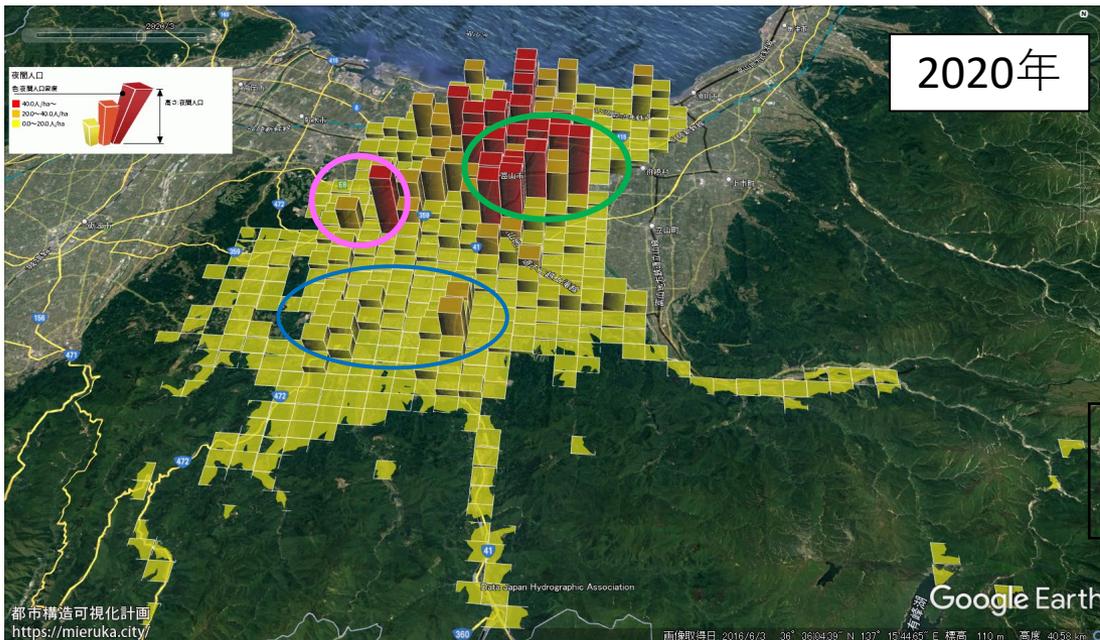
# コンパクトシティ戦略を進める富山市の人口集積推移

2000年～2020年



旧富山市のエリアでは、中心部の人口集積が低下し、南東の市街化区域の外れのエリアに人口が分散しつつある。

旧婦中町のエリアでは、市街化区域に編入されているエリアの人口集積が著しい。



旧大沢野町や旧八尾町のエリアでは、旧町の中心地から、より旧富山市に近いエリアに人口が分散しつつある。

図表の出典は「都市構造可視化計画」<https://v4.mieruka.city/>

# 日本における土地利用転換の現状・課題

- 個別法に基づく個別計画・個別方針や、現況の土地利用を尊重 → 重複・混在の土地利用を厳しく制限しない。
- 規制・義務・罰則等ではなく、権利者に対する緩やかなインセンティブ提供による誘導型の土地利用転換



- 土地基本方針（令和3年5月）において、「都市のコンパクト化の推進」及び「優良農地の確保と有効利用の取組の推進」を規定 → 立地適正化計画等を中心としたコンパクトシティの推進や、農振農用地域等を活用した農地の集積・集約化を並行して推進。住宅に関しても、都市計画は、用途・建蔽率・容積率を規定するのみ。財産権尊重の傾向が強い日本では、政策的に土地利用転換を図ることに大きな課題 → 急激な人口減少と気候変動のなかで、これまでの関係権利者に「優しい」まちづくりで、地球に優しいまちづくりも進められのか

# カーボンニュートラルと土地政策：パリ協定と日本

- 2016年4月のパリ協定締結以降、地球温暖化対策に向けた取り組みが全世界的に加速。日本も、カーボンニュートラルに向けた各種の取り組みを進める。
- パリ協定は、「今世紀後半に温室効果ガスの人為的な発生源による排出量と吸収源による除去量との間の均衡を達成する」と論定。地球温暖化対策の取り組みにおいては、温室効果ガスの排出抑制のみならず、「吸収源の確保」も重要に。
- しかし、日本においては、住宅の省エネルギー化や公共交通の脱炭素化など、排出量抑制の対策が重要視 →地球温暖化対策の文脈で都市緑化などの土地政策について、具体的な取り組みが語られる場面はさほど多くない。

表 12 森林等の吸収源対策による吸収量及び吸収源の 2020 年度目標への貢献量

吸収源活動 <sup>※1</sup>	各年度の実績値 <sup>※2,3</sup>										吸収源の2020年度目標への貢献量 <sup>※7</sup>		
	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度	2020 年度	総排出量比		2005 年度比	2013 年度比	
									2005 年度比	2013 年度比			
合計 (①+②+③)	-54.3	-53.6	-52.0	-50.1	-51.4	-51.1	-46.6	-44.5	-3.2%	-3.2%	-47.9	-3.5%	-3.4%
森林吸収源対策 ①	-51.7	-52.2	-49.8	-47.3	-47.6	-46.5	-42.8	-40.5	-2.9%	-2.9%	-43.9	-3.2%	-3.1%
新規植林・再植林活動	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5	-1.4	-1.3	-1.2	-0.1%	-0.1%	-1.4	-0.1%	-0.1%
森林減少活動	+2.0	+2.0	+2.3	+2.3	+1.8	+1.8	+1.7	+1.7	+0.1%	+0.1%	+2.0	+0.1%	+0.1%
森林経営活動 <sup>※4</sup> (上限考慮前)	-52.2	-52.7	-50.6	-48.1	-48.0	-47.0	-43.2	-41.0	-3.0%	-2.9%	-47.9		
森林経営活動 <sup>※5</sup> (上限考慮後)											-44.5	-3.2%	-3.2%
農地土壌炭素吸収源対策 ②	-1.5	-0.2	-1.0	-1.5	-2.5	-3.4	-2.6	-2.7	-0.2%	-0.2%	-2.7	-0.2%	-0.2%
農地管理活動由来 <sup>※6</sup>	-1.9	-1.2	-1.7	-2.0	-2.8	-3.4	-2.7	-2.8	-0.2%	-0.2%	-2.8	-0.2%	-0.2%
牧草地管理活動由来 <sup>※6</sup>	+0.4	+1.0	+0.7	+0.4	+0.2	+0.0	+0.2	+0.0	+0.0%	+0.0%	+0.0	+0.0%	+0.0%
都市緑化等の推進 ③	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.3	-1.3	-0.1%	-0.1%	-1.3	-0.1%	-0.1%
植生回復活動 <sup>※6</sup>	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2	-1.3	-1.3	-0.1%	-0.1%	-1.3	-0.1%	-0.1%

(単位：百万トンCO<sub>2</sub>換算)

出典：環境省「2020 年度（令和2 年度）の温室効果ガス排出量（確報値）について」

# 地球温暖化対策計画(令和3年10月22日閣議決定)(抜粋)

## ③ 都市緑化等の推進

### ○都市緑化等の推進

都市緑化等は、国民にとって、最も日常生活に身近な吸収源対策であり、その推進は、実際の吸収源対策としての効果はもとより、地球温暖化対策の趣旨の普及啓発にも大きな効果を発揮するものである。

このため、「緑の政策大綱」（平成6年7月28日建設省決定）や市町村が策定する「緑の基本計画」など、国及び地方公共団体における緑の保全・創出に係る総合的な計画に基づき、引き続き、都市公園の整備、道路、河川・砂防、港湾、下水処理施設、公的賃貸住宅、官公庁施設等における緑化、建築物の屋上などの新たな緑化空間の創出を積極的に推進する。

この一環として、都市緑化等の意義や効果を国民各界各層に幅広く普及啓発するとともに、市民、企業、NPOなどの幅広い主体の参画による都市緑化や市民緑地認定制度や立体都市公園制度の活用など、多様な手法・主体による市街地等の新たな緑の創出の支援等を積極的に推進する。

また、都市緑化等における吸収量の報告・検証体制の整備を引き続き計画的に推進する。

## グリーン社会の実現に向けた「国土交通グリーンチャレンジ」（令和3年7月国土交通省）（抜粋）

### 2. 国土交通グリーンチャレンジにおいて分野横断・官民連携により取り組む重点プロジェクト

（1）省エネ・再エネ拡大等につながるスマートで強靱なくらしとまちづくり

#### 【課題と対応の方向性】（抜粋）

都市・地域空間で緩和策・適応策に配慮したすまい方や土地利用のあり方など、都市構造の変革に官民連携により総合的に取り組む必要がある。その際には、生活の質の向上を図る観点も含め、コンパクト・プラス・ネットワーク<sup>11</sup>の実現に向けた地方公共団体の立地適正化計画・地域公共交通計画に基づく取組等を通じ、都市構造の集約化や、まちづくりと連携した公共交通の利便性向上、コンパクトでウォークアブルな都市空間の形成、賑わいのある道路空間の創出や自転車利用の促進につながる都市・道路空間の再編を図るとともに、環境に配慮した優良な民間都市開発事業に対する支援等を通じて都市の再生を図る。

また、スマートシティの社会実装化や、デジタル技術の活用等を通じて都市アセットの機能・価値を高め、その最大限の利活用を図る必要がある。

#### 【主な施策】（抜粋）

（脱炭素と気候変動適応策に配慮したまちづくりへの転換）

○都市部の街区におけるエリア単位でのエネルギーの面的利用の推進、都市緑化等のグリーンインフラの社会実装、デジタル技術の活用等の脱炭素化に向けた包括的な取組を、民間投資の呼び込みを含め、強力に推進する。（次ページに続く）

## (2) グリーンインフラを活用した自然共生地域づくり

### 【課題と対応の方向性】 (抜粋)

CO<sub>2</sub> 吸収源ともなる都市緑化等の推進、気候変動に伴う災害の激甚化・頻発化に対応した雨水貯留・浸透機能の強化、コロナ禍の経験を経た健康でゆとりある生活空間のニーズの高まり、SDGs に沿った環境と経済の好循環に資するまちづくり、生物多様性の保全・持続的な活用や生態系サービスの向上、観光等による地域振興の推進など、多面的な地域課題の解決を図る観点から、自然環境の多様な機能を活用したグリーンインフラの社会実装を分野横断・官民連携により推進することが求められる。このため、令和2年3月に産学官の多様な主体の参画により設立された「グリーンインフラ官民連携プラットフォーム」の活動拡大を通じて、地域での具体的な社会実装の取組を促進する必要がある。

### 【主な施策】 (抜粋)

(生態系ネットワークの保全・再生・活用、健全な水循環の確保、CO<sub>2</sub> 吸収源の拡大)

○雨水貯留・浸透等の防災・減災機能の発揮のみならず、CO<sub>2</sub> 吸収源ともなりうる都市の緑地の保全・創出、公共公益施設や民間建築物における屋上・壁面緑化を含む都市緑化について、官民連携により総合的に推進するとともに、まちなかウォークアブル推進プログラム等を踏まえた展開を図る。

# 仏国：気候変動対策・レジリエンス強化法①

- 仏国においてマクロン大統領は、2021年8月にパリ協定と欧州グリーンパクトの目的を達成するために、「気候変動対策・レジリエンス強化法」LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effetsを制定。その目次は以下のとおり。

- I パリ協定と欧州グリーン・パクトの目的を達成するために（第1条）
- II 消費（第2条～29条）
- III 生産と労働（第30条～102条）
- IV 移動（第103条～第147条）
- V 住宅（第148条～第251条）
- VI 食（第252条～第278条）
- VII 司法による環境保全の強化（第279条～第297条）
- VIII 気候および環境アセスメントに関する規定（第298条～第305条）

# 仏国：気候変動対策・レジリエンス強化法②

- 同法においても、土地政策に関する規定は多くない。この中の「**V** 住宅」において、土地の人工化の抑制について、ハードルの高い目標が掲げられている。

## **V** 住宅

第3章 都市計画規制を適用することによる人工化に対する戦い

第1節 プログラム規定

第191条

2050年に土地の人工化を正味ゼロにするという国家目標を達成するためには、この法律の公布後10年間の土地の人工化率は、この期間において、全国規模で観測される土地の人工化が、この日以前の10年間に観測されたものの半分以下になるようにしなければならない。

(略)

# 仏国：気候変動対策・レジリエンス強化法③

## 「人工化」

土壌の生態系機能、特に生物学的機能、水文学的機能、気候学的機能、および農学的潜在能力を、業務や使用によってすべてまたは一部、持続的に変化させること

## 「人工化された地盤」

建築物や舗装により土壌が防水処理されているか、安定化・圧縮されているか、複合材料で構成されている地盤をいう。

## 「非人工的地盤」

自然で、裸か水に覆われているか、植生があり、自然の生息地を構成しているか、農作物に使用されている表面。

# 仏国：気候変動対策・レジリエンス強化法④

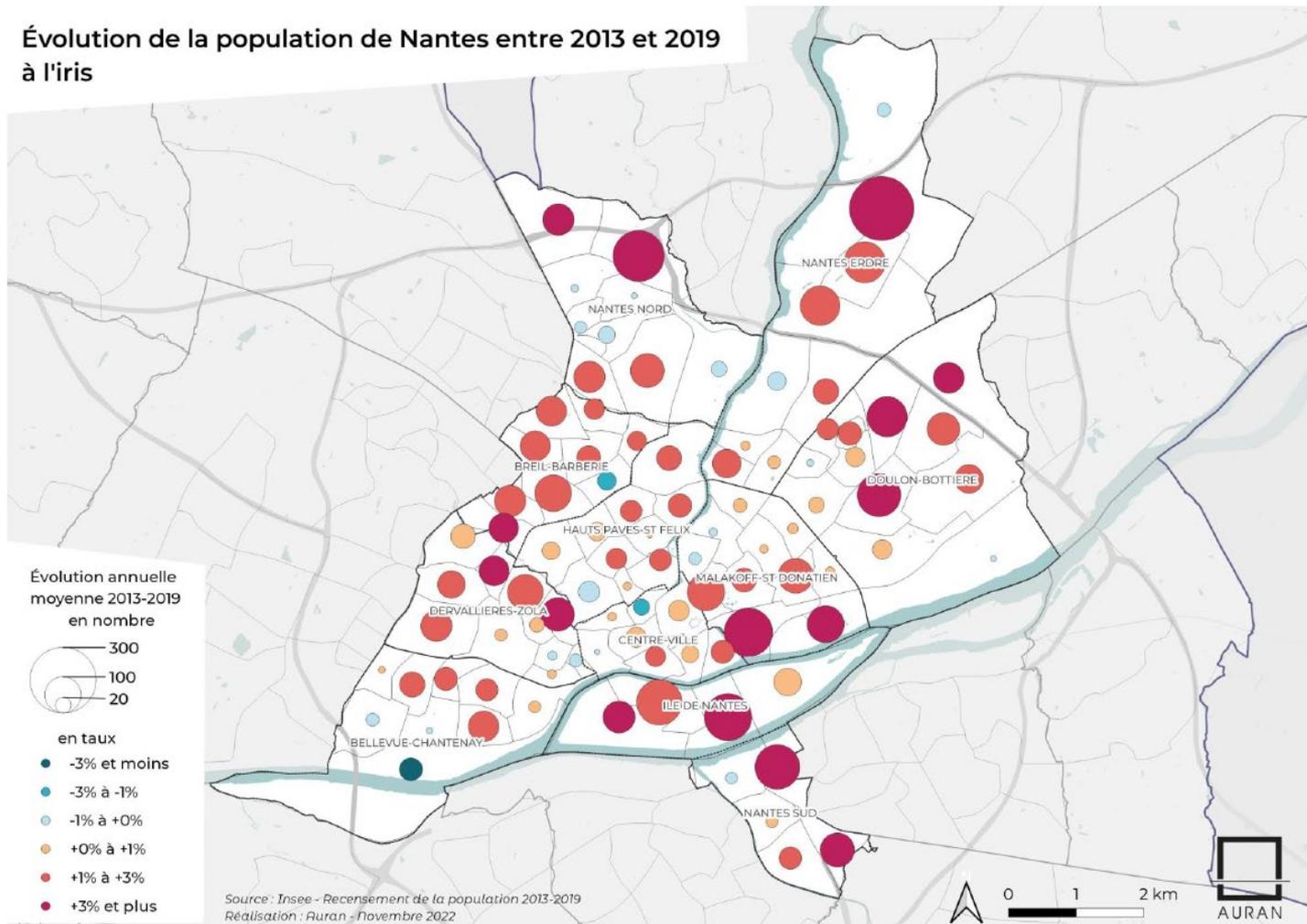
## (仏政府・エコロジー転換省の担当者の話)

- 2050年までに、農地及び自然地の消費をやめる（土地の人工化ゼロ）、その前段階として2030年までに過去10年に消費して生きた農地及び自然地域の消費面積を半分にするという目標の達成のため、2024年から2025年にかけて、広域総合計画（SCOTT）やコミューンの都市計画（PLU）にこの要請を反映させなければならない。これは法令による義務である。
- 都市計画の観点から見ると、これまでのように拡張によって都市の開発を行うことをやめて、再び町の中心部及びすでに開発されているところの再開発を行うもの。国が地域活性化のためのプログラムを用意し、中心部の再開発により失われた税収を確保しようとする。

# ナント市：強化法前後の人口・土地・住宅①

- ナントメトロポールは、近年も高い人口増加。ナント市中心部を中心に人口密度の高いエリアが周辺部にかけても広がる。

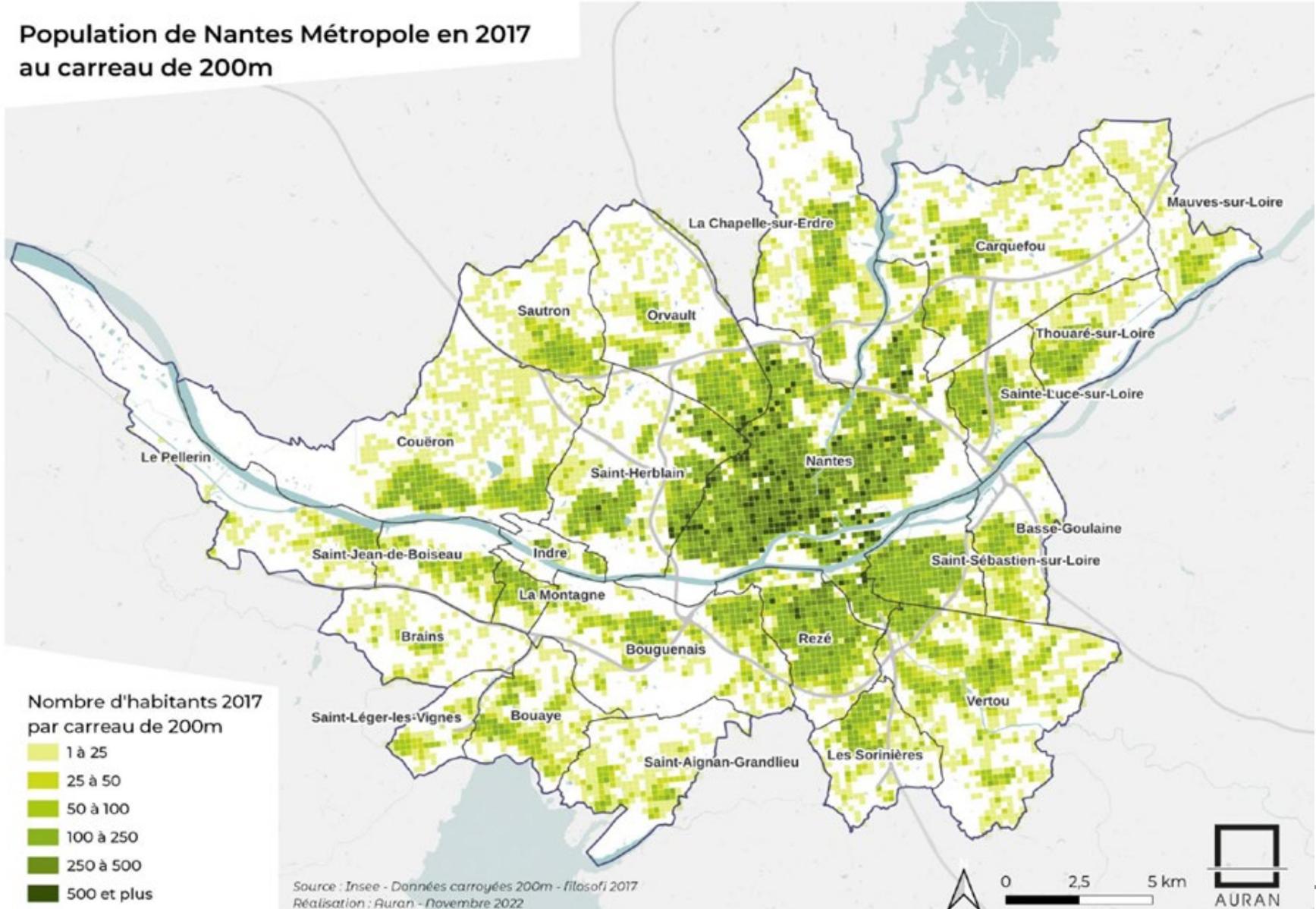
ナントメトロポールの人口増減（ナントメトロポール提供資料）



# ナント市：強化法前後の人口・土地・住宅②

ナントメトロポールの人口密度（ナントメトロポール提供資料）

Population de Nantes Métropole en 2017  
au carreau de 200m

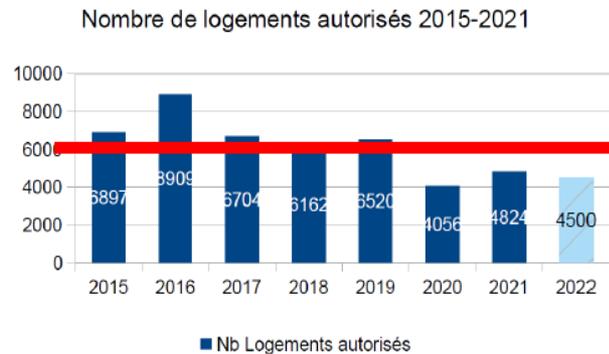


# ナント市：強化法前後の人口・土地・住宅③

○人口増加局面ながら、住宅の着工数は伸び悩み、地価は上昇

ナントメトロポールの住宅建築数（ナントメトロポール提供資料）

## Évolution de la construction



### Nantes Métropole

2020-2022 : 4460

logements/an en moy

2015-2019 : 7038

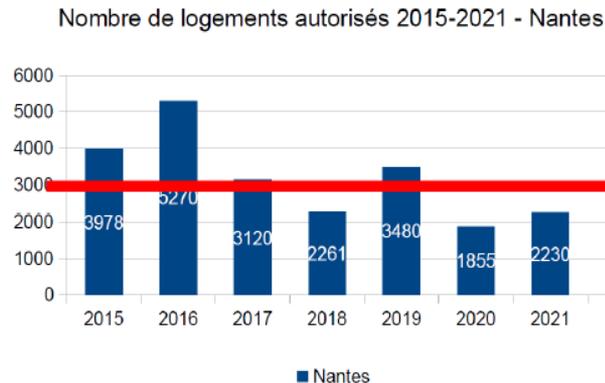
logements/an en moy

Estimation pour 2022 :

entre 4200 à 4700

logements autorisés

Des objectifs de production qui ne sont plus atteints depuis 2020



### Ville de Nantes

2020-2022 : 2155

logements/an en moy

2015-2019 : 3622

logements/an en moy

Estimation pour

2022 : entre 2200 à

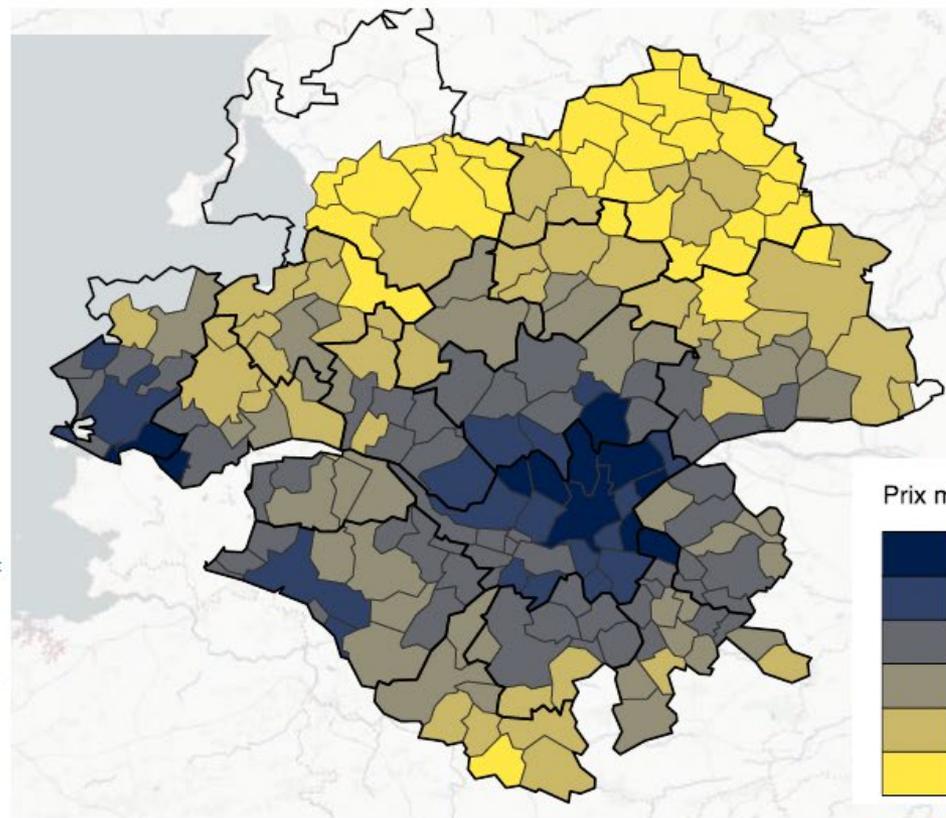
2300 logements

autorisés

Source : Nantes Métropole

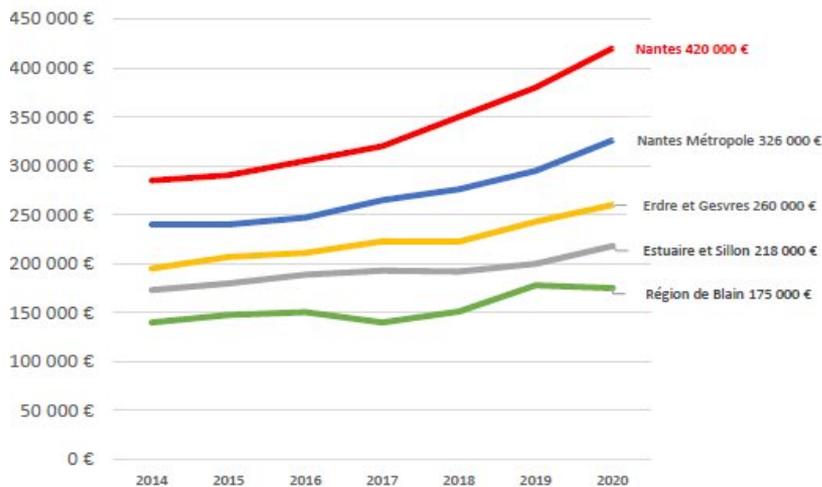
# Un marché immobilier très dynamique

Prix de vente des maisons anciennes ou récentes en 2020 en Loire-Atlantique



\* hors frais d'enregistrement (notaires)

Sources : Dgi-DV3F



Sources : Dgi-DV3F

## ナント市：強化法前後の人口・土地・住宅④

- 人口が順調に増加してきている地方中核都市において、果敢に「土地の人工化ゼロ」に挑戦。カーボンニュートラルの観点から、新市街地開発の抑制と既成市街地の再開発を意図。逆に言えば、カーボンニュートラルの実現には、排出量の削減だけでなく、吸収量の増加を目的に、都市の緑化や農地のあり方など、土地利用の観点からも取り組むべき。  
→ 国際社会には大きなインパクトを与える総合対策
  - ただし、前途は多難。従来より人口増加や慢性的な開発工事に対する住民の懸念や反対があった。これに、近年の人口密度の高まりと地価上昇から、従来ベースでの新規の住宅建築が困難に。このため、ナント市に新たに移り住む住民は、賃貸に居住し住宅購入を順番待ちしなければならない状況。。
- ➡単純に日本が導入できる政策ではないが、こうした大胆な転換政策の功罪については、十分に検討すべき。

# ナント市：強化法前後の人口・土地・住宅⑤

- なお、土地利用政策の転換と不動産税等との関係は、複雑である。ナント市において、新市街地の開発抑制と既成市街地の人口集積は、地価の上昇をもたらした。家屋の更新や新築、地価の上昇は、いずれも関係税込の増加をもたらさうる。
- しかし、仏国においては、不動産関連税の課税標準の基礎が、**1970**年から見直されていない。また、土地と家屋が一体的に評価されるため、地価動向と税負担は、単純に連動しない。さらに、**2023**年には、自治体の財源とされてきた住居税が廃止され、相当の税込は国から配分される見込みである。
- 総じていえば、土地や家屋に対する課税水準は高くなく、しかも、近年は、低所得に喘ぐ住民負担の軽減を図る見地から、大胆に縮減されてきている。コンパクト化することによって、単純に税込増加を見込める状況には、仏国においてもない。