

都市計画に関する諸制度の今後の展開について（素案） （都市の低炭素化関係）

〔目次〕

I. はじめに

II. 都市の低炭素化に関する現状と課題

- （１）都市活動と二酸化炭素の排出
- （２）都市の低炭素化の促進の方向性

III. 都市の低炭素化の基本的な考え方

- （１）施策の対象エリア
- （２）都市の低炭素化に係る各主体の役割
- （３）政策手段の考え方
- （４）政策分野間との連携による都市の低炭素化

IV. 具体的な政策

- （１）都市機能の集約と公共交通機関の利用促進等
- （２）エネルギーの面的な利用の推進
- （３）建築物の低炭素化
- （４）緑地の保全・緑化の推進

V. 終わりに

〔本文〕

I. はじめに

本小委員会は、エコ・コンパクトシティ等、今後の都市政策の方向の実現に向けて、都市計画制度について総点検を行い、制度見直しについて専門的検討を行うために設置された。第1回の平成21年7月30日からこれまでの議論においては、人口減少・少子高齢化、地球環境問題等の深刻化の中で、都市計画制度の大枠的な評価・検討を行い、「集約型都市構造化」を議論の中心に据えた議論を重ねてきた。

これまでの審議において、集約型都市構造化を基本原則としてこれからの

都市計画制度をとらえていくべきことについては、合意に達しているところである。

一方、今般、東日本大震災を契機としてエネルギー需給が変化し、国民のエネルギー・地球温暖化に関する意識が高まっている中、持続可能で活力ある国土・地域づくりを進め、低炭素・循環型社会の構築、地域の集約化を進めることは非常に重要な課題となっている。特に、相当数の人口と建築物が集中している都市において、面的な広がりを持った視点から低炭素化（二酸化炭素の排出削減対策及び吸収源対策の強化）を図り、エネルギーの利用の合理化を進めていく仕組みを作ることが必要である。

これは、これまでの本小委員会における「集約型都市構造化」に係る議論と方向性を一にしている。以下、本小委員会におけるこれまでの議論を踏まえつつ、都市の低炭素化に向けた課題認識と対応の方向性について述べる。

Ⅱ. 都市の低炭素化に関する現状と課題

（１）都市活動と二酸化炭素の排出

わが国における都市計画区域は国土面積の約 1/4 を占め、総人口の 94% が居住している。そのうち市街化区域と非線引き都市計画区域内の用途地域（以下「市街化区域等」という。）は国土の約 5% ほどであり、総人口の約 8 割が居住している。また、建築着工統計によると、市街化区域等における住宅・建築物着工が全体の 8 割程度を占めている。

一方、わが国の都市活動と二酸化炭素排出量の関係については、2010 年度の二酸化炭素排出量の総量のうち、都市における社会経済活動に起因すると考えられる家庭部門、オフィスや商業等の業務部門及び自動車・鉄道等の運輸部門における排出量が全体の約 5 割を占めている状況にある。また、部門別の排出量については、家庭部門、業務部門において、基準年（1990 年）に比べ大幅に排出割合が増加している状況である。

都市活動に起因する二酸化炭素排出量が人口に比例すると仮定すれば、これら 3 部門の二酸化炭素排出量のほとんどが都市計画区域から、そのうち 8 割程度が市街化区域等から排出されていることとなり、全体排出量の 4 割程度が市街化区域等から排出されていることとなる。

また、例えば、都市の構造と二酸化炭素排出量には高い相関関係があり、面積と人口がほぼ同じ規模である地方公共団体の事例を見ると、低密度の市街地が広がっている都市の方が自家用車の依存率が高く、運輸旅客部門の1人当たり年間二酸化炭素排出量も多くなっている。

このような都市の構造と二酸化炭素排出量との密接な関係性から、都市の低炭素化を実現するためには、都市的土地利用の方向性が明確になっているエリアである市街化区域等に焦点を置いて各種施策を講じることが効率的・効果的である。

(2) 都市の低炭素化の促進の方向性

都市の低炭素化のためには、都市の構造を低炭素化するのみならず、深夜化するライフスタイル・ワークスタイルの見直しや国民運動の展開等も含め、ハード・ソフトの両面から総合的に取り組む必要があるが、本小委員会においては、このうち、都市の構造に注目して都市の低炭素化を論ずることとする。

なお、低炭素型の都市・地域構造や社会経済システムの形成及び温室効果ガス吸収源対策・施策が重要である旨については、既に京都議定書目標達成計画においても位置づけられているところであり、国としても、今後の都市政策の基本的課題の一つとして施策を推進する必要がある。施策の推進に当たっては、都市・交通の低炭素化、エネルギーの面的な利用の推進等の成功事例を蓄積し、その普及を図ることが重要である。

都市の構造を切り口として都市の低炭素化を捉えた場合、都市活動に係る二酸化炭素排出の抑制のためには、①自動車に過度に頼らない都市づくり、②エネルギーの効率的な面的利用、③都市活動の基礎を構成する建築物・自動車単体の低炭素化、④二酸化炭素の吸収源対策等を一体的に推進する必要がある。具体的には、以下のように考えられる。

① 自動車に過度に頼らない都市づくり

都市活動に係る二酸化炭素排出の抑制のためには、都市活動における自家用車等による移動を抑制することが重要である。具体的には、(i)自家用車に過度に頼ることなく生活できるよう公共交通沿いの拠点に居住・交流等の

諸機能を集約するとともに、(ii) まちづくりと一体となって公共交通機関の利便性・快適性の向上や、都市内物流の効率化を図ることにより、自家用車から徒歩・自転車・公共交通機関への転換等を進め、都市活動における自家用車等による移動を抑制する。

② エネルギーの効率的な面的利用

エネルギー需要密度の高い市街化区域等においては、複数の施設・建物への効率的なエネルギーの供給、施設・建物間でのエネルギーの融通、未利用エネルギーの活用等エネルギーの効率的な面的利用は、二酸化炭素の排出を抑制する上で、特に大きな効果を発揮すると考えられる。具体的には、地域冷暖房など熱エネルギーの融通等による低炭素化を図るとともに、太陽光、風力等の再生可能エネルギーや、河川熱、下水熱、地中熱等の未利用エネルギーについては、利用者当たりの導入コスト等を低減して導入の円滑化を図るため、民間事業者が複数の建築物等にエネルギーを供給するシステムづくりを促進する必要がある。

③ 建築物・自動車単体の低炭素化

また、個別の自動車や建築物に関して排出される二酸化炭素の排出を抑制するためには、二酸化炭素の排出の抑制に資する自動車の普及促進や、省エネルギー性能等について優れた性能を備えた建築物の普及促進を図る必要がある。

④ 都市緑化等による二酸化炭素の吸収源対策等

①から③までの施策は、二酸化炭素の排出の抑制により低炭素化を進めるものであるが、都市の低炭素化を進めるためには、二酸化炭素の吸収源対策となる都市公園の整備、民有地における緑地の保全や緑化をより一層推進する必要がある。また、地表面被覆の人工化による蒸発散作用の減少や地表面の高温化の防止・改善、冷気の発生源・風の通り道の確保等を通じた都市の低炭素化の促進の観点からも、民有地における緑化等を推進する必要がある。

Ⅲ. 都市の低炭素化の基本的な考え方

(1) 施策の対象エリア

前述の通り、都市的土地利用の方向性が明確になっているエリアである市街化区域等は、都市の低炭素化のための施策を集中的に講じることが適当な

エリアである。

しかしながら、市街化区域等でも実際には疎らな土地利用が散見されること、人口減少・超高齢社会の中では今後そのような状況の増加が見込まれることに鑑みると、都市の低炭素化のための施策を講じるエリアは市街化区域等に拘らずに、施策の種類やそれぞれの地域の事情に応じた対応が適切な場合も考えられる。例えば、公共交通機関の利便性の高いエリアに重点を置き、集約化を図ることなども考えられる。また、その施策を講ずべきエリアの範囲は、中長期的なスパンで変化することも想定される。

一方、都市計画区域を設定していない市町村においては、地域の実情に応じ、その地域構造に即した対応を講ずる必要がある。また、都市計画区域は設定しているものの用途地域を定めていない市町村においては、一定の集積が認められるエリアがあるなどの場合には、土地利用の用途を明確に制度上位置づけることにより、都市の低炭素化のための施策を講じることが望ましい。

（２）都市の低炭素化に係る各主体の役割

〔国の役割〕

近年の地方分権改革の進展等により、都市計画をはじめとするまちづくりの分野においては、市町村がその中核的な主体であることを基本とするとともに、民間事業者やNPO法人等の多様な主体とも連携しつつ施策を推進していくことを旨とした制度構築・制度改正が重ねられてきている。他方で、全国的な規模で取り組む必要のある地球温暖化対策に関しては、国において基本的な枠組みを設定し、施策全般の方向性を示すことも不可欠である。

このため、都市の低炭素化を進めるためには、地方公共団体や民間事業者等による都市の低炭素化の指針となりうるよう、国が積極的に基本的な方針を明らかにするべきである。さらには、民間事業者、住民による取組みを支援する地方公共団体が円滑に低炭素化のための措置を講じられるように、総合的な施策を講じるべきである。特に、市街地の整備改善や住宅の整備に関する施策を講ずる際には、都市機能の集約が図られるように配慮するべきである。

〔地方公共団体の役割〕

地方公共団体も、国が示す基本的な方針に即しつつ、当該地方公共団体の自然的経済的社会的諸条件に応じて、都市の低炭素化のための施策を策定し、実施するべきである。特に、まちづくりの中核的主体である市町村においては、まちづくりのための諸施策を講じるに当たり、計画的に都市の低炭素化を進める必要がある。そのためには、市町村が講じる措置を計画に位置づけ、その方針を明らかにした上で総合的に実施する計画制度を構築することが望ましい。

既に半数ほどの都市計画マスタープランには、「コンパクトシティ」や「集約型都市構造化」が位置づけられているところであり、低炭素まちづくりについては、これらの意識の高い市町村を中心に促進が見込まれるところである。

都市の低炭素化を進めるためのまちづくりの計画については、円滑かつ効率的な策定を図りつつ、協議会等により関係者と協議・調整を十分に行うことが望ましい。その際、既存計画や既存協議会を活用することにより、地方公共団体の負担軽減も図られることから、国においても、制度を柔軟に運用できるよう必要な助言等を行うべきである。

〔事業者の役割〕

都市活動の大半は民間による投資活動であり、民間事業者が都市の低炭素化に積極的に取り組むことが必要である。そのため、市町村の計画には、ディベロッパー、交通事業者等の民間事業者や住民による都市の低炭素化に資する活動が円滑に進むように市町村が講ずる施策を位置づけると共に、民間事業者や住民が主体的に取り組む活動についても位置づけることができることとし、都市活動に係る当事者が総合して取り組めるような制度とすることが望ましい。

〔国民の役割〕

同様に、国民についても、都市の低炭素化の重要性について理解を深めるとともに、国や地方公共団体が実施する都市の低炭素化の施策に協力することが求められている。

（３）政策手段の考え方

〔総論〕

前述のとおり、都市活動の大半は民間による投資活動であるため、都市の低炭素化は、国や地方公共団体のみならず、民間や個人の社会経済活動全般における対応が不可欠である。

現下の社会経済情勢においては、地域経済や住宅市場の活性化を図りながら都市の低炭素化を進めることが有益であることから、民間等の諸活動を低炭素化へと向けるため、その投資活動にインセンティブを付与して誘導していくことが効果的であり、その上で、成功事例を蓄積し、その普及を図ることが重要である。

具体的には、都市の低炭素化に資する事業活動への民間の投資が円滑に行われるよう、各種規制の見直しや税制特例を設けるとともに、民間事業に対する補助等の重点化を行った上で、更に対象範囲の拡大や強化を検討していくことが重要である。例えば、エネルギーの面的利用、先導的な省 CO2 の住宅・建築物の整備、自動車と家庭・業務の一体的省エネ管理、EV 等の環境負荷の低い輸送機械器具（バス、タクシー、鉄道車両、トラック等）の導入等についての助成措置を重点的に投入することなどが考えられる。

加えて、必要な助言、情報提供等を積極的に行いつつ、教育活動等を通じて、都市の低炭素化に関する国民の理解を深めるよう努め、国民の各界各層が都市の低炭素化に取り組む環境整備が求められている。

〔都市機能の集約化〕

① 規制と誘導

都市機能の集約化に資する土地利用制度については、大規模店舗の郊外立地等について土地利用規制を強化することで集約型都市構造を実現しようとする「まちづくり三法」の見直し（平成 18 年）や、都市計画区域外における開発規制や用途規制を行うことを可能とする都市計画法の改正（平成 12 年）等、これまでも主に市街化区域等以外のエリアを対象とした制度改善を行ってきた。しかしながら、土地利用規制の強化は地方公共団体が地域の実情に応じて実施するものであり、実際の制度運用に当たってはその円滑な運用が困難な場合も見られる。

このため、現在、住宅等に係る税制や事業による誘導的手法が必ずしも土地利用規制と有機的にリンクしていない状況であることを踏まえると、ただちに土地利用規制の更なる強化を行うのではなく、まずは、市街化区域等内の都市機能を集約すべきエリアにおいて民間の投資活動にインセンティブを与える誘導的手法を整えていくことが効果的ではないかと考えられる。また、市街化区域等以外のエリアに対する都市計画関連の国庫補助や関連税制の見直しといったディスインセンティブの付与も今後の施策の方向性として検討することが望ましい。

その上で、市街化区域等における民間投資の促進等を通じて、都市・交通の低炭素化、エネルギーの面的な利用等の成功事例を蓄積し、その普及を図る。これにより、社会実態として市街地の拡大防止・縮小を先行させ、それに対応して都市計画を見直していくというプロセスの形成を図ることを指向すべきである。一方、都市計画の見直し等の過程においては、都市の低炭素化を進めるための施策を円滑に実施できるよう配慮することとし、誘導手法と規制手法を有機的にリンクさせる必要がある。

加えて、都市機能の集約化を進める上では、集約を図るエリアと公共交通サービスが提供されるエリアは表裏一体の関係で密接に関連することから、都市機能の集約化の方向性に沿って公共交通サービスが計画・提供されることが効果的である。

このように、地方公共団体における都市機能の集約化の取組みの裾野を広げ、普及することを目指すとともに、地方公共団体における成功事例の蓄積や取組みの普及度合いを踏まえつつ、制度の不断の見直しを行う必要がある。その際、中長期的には、活用可能なところが先導的に取り組み、成功事例を蓄積し、それを普及していくという各種の特例について、制度の一般化を目指すことを視野に入れることも考えられる。

② 都市機能の集約化のための環境整備

また、都市機能の集約化による都市の低炭素化を図るに当たり、そのためのインセンティブを付与することで民間等の投資活動を誘導しても、実際の活動に伴う阻害要因が生じる場合も考えられることから、建替えの円滑化や

地籍調査の推進等、都市機能の高度化をスピードアップさせるために必要となる施策の検討も必要である。

（４）政策分野間との連携による都市の低炭素化

都市の低炭素化の促進は、たとえその講ずる対象エリアが都市であっても、およそ都市行政や交通行政の分野のみで完結するものではなく、地球環境問題の観点から環境行政に直結するとともに、省エネルギー政策とも緊密な連携が必要である。

さらには、例えば、地域包括ケアの効率的な実施は、都市機能の集約状況に密接に関連することから、人口減少・超高齢社会において都市の低炭素化を進めるに当たっては、福祉政策との連携も不可欠である。その他、地域活性化の観点からの政策等、総合的、分野横断的な取組みが円滑に行われる必要がある。

また、新成長戦略（平成 22 年 6 月閣議決定）で国家戦略プロジェクトに位置付けられた「環境未来都市」構想（未来に向けた技術、サービス、まちづくりで世界トップクラスの成功事例を創出し、国内外に普及展開）の実現に向けて、総合特区制度や地域再生計画制度とも一体的に推進していかなければならない。

IV. 具体的な政策

（１）都市機能の集約と公共交通機関の利用促進等

今日の我が国は、人口減少局面にかかわらず低密度に都市の拡散が進行している状況も見られる。例えば、病院等の公共公益施設は、建て替えスペースや駐車場の狭隘さ、用地取得の容易さ、当該機能の継続性、地域の事情等により、郊外へと移転することが多く、都市機能が分散する一因となっているほか、利用者の自動車交通量の増加が、二酸化炭素排出量の増加につながっている。

特に地方都市では自家用車への依存が高まっており、バスをはじめとする公共交通機関の利用の減少・サービス水準の低下が進んでいる。郊外への公共公益施設や大規模商業施設の立地は、自家用車の利用者には便利であっても、自家用車を利用できない者には不便を強いるものである。今後の一層の

高齢化を鑑みると、都市機能の集約と公共交通機関の利用促進対策が課題となっている。

都市機能の集約と公共交通の観点から目指すべき集約型の都市像は、公共交通機関により集約拠点へのアクセスが確保され、集約拠点では居住、交流等の生活に必要な各種機能の集積が図られ、高齢者をはじめとする住民が自家用車に頼ることなく生活できる都市である。

これまでに、少子・高齢化社会に対応し、過度に自家用車に依存しない都市の構造への転換をめざし、徒歩、自転車、自動車、公共交通の適正分担を図り、都市・地域の魅力ある将来像と安全で円滑な交通を実現するため、地方公共団体や公共交通事業者等により都市・地域総合交通戦略の策定が進められているが、今後、都市機能の集約と公共交通との連携を一層強固なものとするためには、低炭素化を進めるための市町村によるまちづくり計画を制度化することが必要である。

〔民間による集約事業に対する支援〕

人口減少・超高齢社会の進展を踏まえつつ都市機能の集約を進めるに当たっては、医療・福祉、業務、住宅等多数の者が利用する建築物を含めた一体的なエリア整備を行う民間事業を推進する必要がある。そのためには、自動車交通流が減少するか、建築物が低炭素化に資する性能を有しているか、二酸化炭素の吸収源となる緑化が講じられているか等について総合的に評価し、優良な事業を認定し、支援していくシステムが有効であると考えられる。

評価の基準となるものとしては、低炭素都市づくりガイドライン（平成 22 年 8 月 30 日）を基に、事業の二酸化炭素排出削減効果を客観的・定量的に評価するための基本的事項等を位置づけることが考えられる。

〔集約駐車場の整備〕

また、都市内の自家用車による移動を減らすまちづくりを進めるには、まちなかにおいて駐車施設を集約的に整備し、人々がまちなかを歩いて移動できるようにするための環境整備が必要である。しかし、現在は、駐車場法に基づき多くの地方公共団体において、一定規模の建築物の新築等の際に、当該建築物やその敷地内に駐車施設を設置することを義務付ける条例が定めら

れており、集約的に駐車施設を整備するための制度は構築されていない（駐車場法による駐車施設の附置義務制度）。

当該制度は、駐車施設の確保手法として定着しているものの、駐車施設が個別建築物や敷地に設置されることで、各建築物の出入口で駐車待ち車両が発生することなどにより交通渋滞や歩きづらいまちの原因になることもあるため、一定の区域に所在する建築物の附置義務駐車場について、敷地単位に駐車場を設置させるのではなく、特定の駐車施設（集約駐車施設）に集約させることも可能にすれば、自動車の交通流の整理が図られ、都市の低炭素化につながる。

【歩いて暮らせるまちづくり】

単に都市機能を集約するのみでは、高齢者をはじめとする住民が自家用車に頼ることなく安心して生活することは担保できず、併せて徒歩や自転車等による移動の利便性や安全性を確保することが必要である。そのためには、歩道や自転車道の整備やバリアフリー化を一体的に進めることが望ましい。

なお、前述のような集約駐車施設制度を構築する場合、集約駐車施設の整備の必要性は地域の実情により異なるため、地方公共団体は、当該施設的位置・規模について自動車交通流の実情に適切に対応するとともに、当該施設を利用する者が都市内で徒歩や公共交通機関等を利用して移動する際の利便性を損なわないよう留意する必要がある。

【公共交通機関の利用促進等】

都市機能の集約と連携した公共交通機関の利用促進を図るためには、バス路線の新設・変更や鉄軌道の整備等を実施することにより、公共交通機関の利便性向上を推進することが重要である。例えば、パークアンドライドシステムの整備にあわせて、バス路線の新設やバスの停留所の新設を行うことが考えられる。また、都市内物流の効率化を図るためには、例えば、まちなかでの集荷・配達を、物流事業者がそれぞれに実施・手配するのではなく、複数の物流事業者が共同で輸配送を実施することなどにより、貨物運送の合理化を推進することが重要である。

以上のような取組みを推進していくためには、その実施に際し必要となる

複数の手続を一括して処理するなど、手続を合理化・簡略化し、事業者の負担を低減することによって、事業者による環境負荷低減の取組みを後押しすることが有効であると考えられる。

加えて、事業実施に際しては、行政と民間事業者と住民との合意形成を着実に行之、計画的に取組みを進めていくことも重要である。

〔都市機能の集約を図るエリア外への配慮〕

一方、都市機能の集約を図るエリア外については、施策を講じることによる反射的影響も考えられる。例えば、都市機能を集約する結果、周辺の都市機能や人口が減少し、公共交通機関のサービスが低下することにより、自家用車交通が増加し、地域全体として低炭素化が進まない可能性がある。

したがって、都市の低炭素化に当たっては、都市機能の集約化と公共交通に関する施策を一体的に進めなければならず、オンデマンド交通の活用等、居住動向に応じた施策を講ずることにより、郊外と集約エリア等を結ぶ公共交通網の確保を図らなければならない。

なお、想定される反射的影響の解決に当たっては、今後さらなる人口減少・超高齢化が進展するという今日の日本社会が置かれている状況を踏まえ、短期的な影響を考慮しつつ、中長期的な都市のあり方を見据えて対応することが望ましい。

（２）エネルギーの面的な利用の推進

都市の低炭素化を進めるためには、都市のエネルギーシステムを効率的で低炭素なものに転換することが求められる。そのためには、建築物や自動車の省エネルギー性能の向上とともに、エネルギー利用効率の向上、再生可能エネルギーや未利用エネルギーの活用によるエネルギーの面的な利用を推進するための積極的な取組みが望まれるところである。

例えば、太陽光等の再生可能エネルギーを面的に活用するための施設（太陽光発電パネル等）を低コストで効率的に導入するためには、当該施設を設置するためのまとまった場所を確保することが必要であり、市街化区域等においては、都市公園や港湾等の施設における空間スペースの活用が考えられ

る。これらの施設での太陽光発電パネル等の設置を円滑に進めるためには、施設管理者と設備を設置しようとする事業者との調整を市町村が行い、これらの施設での占用について、都市の低炭素化を進めるためのまちづくりの計画に位置づけ、占用許可を円滑化する制度を構築する必要がある。

また、河川熱、下水熱、地中熱等の未利用エネルギーやバイオマス資源等を有効活用することも都市の低炭素化に資するものである。その中でも下水熱は、都市内に張り巡らされた下水管に安定的かつ豊富に存在する点に鑑みると、潜在的な活用可能性が特に大きいと言え、これまでも、下水道管理者により地域冷暖房等に用いられてきている（文京区後楽等）。

民間事業者も特定都市再生緊急整備地域において、下水を熱源として取水することが可能であるが、さらに民間事業者の下水熱の活用の途を広げるとともに、今後導入が円滑に進むよう、未処理下水を利用した低コストの熱交換技術の開発等の支援を進めていく必要がある。

（３）建築物の低炭素化

建築物の省エネルギー性能は、エネルギー消費を通じて民生部門（家庭部門及び業務部門）の二酸化炭素排出量に長期にわたり大きな影響を与える。民生部門における二酸化炭素排出量は他部門に比べ大幅に増加している状況にあるとともに、その約 7 割は、建築物の躯体や設備に関連するものであり、都市の低炭素化を図る上で、建築物の低炭素化を一層促進していくことが不可欠である。建築物の躯体の断熱性能や設備の省エネルギー性能を高め、さらに太陽光発電等の導入によって、約 30%の二酸化炭素削減効果が見込めるとの試算もある。

このため、都市の拡散を助長せず、都市の低炭素化を促進する観点から、市街化区域等一定のエリアを対象に、省エネルギー性能に優れ、再生可能エネルギーの創出やエネルギーの蓄積のための設備等を設けた先進的な建築物について認定を行う仕組みを導入し、認定を受けた建築物に対して、税制特例や容積率の特例等のインセンティブを付与し、重点的に支援を行っていく必要がある。

その際、平成 24 年度税制改正において、低炭素建築物に対する住宅ローン

減税の深掘り等の適用範囲が、市街化区域等一定エリアに限定することとされていることに配慮して、上記の建築物の低炭素化を促進するための仕組みを構築する必要がある。

（４）緑地の保全・緑化の推進

都市における緑は、二酸化炭素の唯一の吸収源としての役割のみならず、都市の構造を規定する重要な要素の一つとなるものである。また、地表面被覆の改善等による都市気候の緩和機能等を通じ、冷暖房等に起因する二酸化炭素排出量の低減にも寄与するものである。

従前より、都市における緑地の保全及び緑化の推進については、市町村が策定する「緑の基本計画」等に基づき、良好な都市環境の保全等の観点から様々な取組みがなされてきており、一定の成果を上げてきているところである。低炭素のまちづくりを進めるに当たっても、計画的に緑地の保全及び緑化の推進を図ることが重要であり、その実現のための施策を着実に実施していくことが必要である。

一方、大都市部を中心に、個人所有の屋敷林等、その管理について負担に感じる者が多いことなどから、依然として多くの緑地が減少傾向にあるという実態がある。現在までのところ、民有緑地の管理負担を軽減する仕組みとして、①民間団体や市民による自発的な緑地の保全及び緑化の推進を図る観点から、一定の緑地整備・管理能力を有する NPO 法人等を都道府県知事が緑地管理機構に指定し、当該機構が緑地の保全及び緑化の推進を図る制度や、②都市計画に定める特別緑地保全地区等内の緑地について、地方公共団体や緑地管理機構が、土地所有者等との協定に基づき、土地所有者等に代わり緑地の管理を行う制度がある。

一方、緑地管理機構制度は、一の市町村の区域を超えた広域的な観点から緑地の保全及び緑化の推進に取り組む団体の指定を想定していたため、当該機構の指定権者が都道府県知事に限られており、また、管理協定制度的対象は地方公共団体等が緑地の所有者に代わって管理を行ってまで保全すべき緑地に限定しているために、これまでは、対象となる緑地が特別緑地保全地区等内の緑地に限られてきたところである。

都市の低炭素化を促進するためには、低炭素のまちづくりに意欲的に取り組もうとする市町村が市街化区域等内の身近な緑地をよりきめ細かく保全できるようにすること等が極めて重要であることから、身近なNPO法人等を市町村長が緑地管理機構として指定できるようにし、かつ二酸化炭素の吸収源として保全すべき市街化区域等内の樹木や小規模な樹林地について樹木等の所有者と管理協定を締結できるような制度を整備して、所有者が安心して管理を委ねることができるようにすること等が必要である。このように、市街化区域等内の身近な緑地の保全及び緑化の推進のためのきめ細かな取組みの支援等を進めるとともに、併せて市街地周辺部の緑地の保全や市街地内の緑化を推進するための従来からの施策を最大限活用した総合的な取組みを推進していくことが重要である。

IV. 終わりに

都市の低炭素化は一朝一夕に実現できるものではなく、一つ一つの取組みを着実に進めていくことが必要である。まずは、より多くの市町村において低炭素まちづくりの取組みを推進し、その実施を図らなければならない。国としても、予算面、税制面等において都市機能の集約が図られるように一層配慮する必要がある。

国、地方公共団体、事業者のみならず、国民全体の協力による都市の低炭素化が進み、低炭素・循環型社会の構築の実現が図られるよう、本報告において指摘した必要な制度が構築されることを期待する。

加えて、都市の低炭素化を進めるための制度が構築された暁には、当該制度の定着を図りつつ、不断の見直しを行い、よりよい制度へと発展させることを期待する。