

規制の事前評価書

評価実施日：平成29年2月9日

政策	都市緑地法等の一部を改正する法律案		
担当課	都市局公園緑地・景観課 都市局都市計画課 住宅局市街地建築課	担当課長名	町田 誠 宇野 善昌 淡野 博久
規制の目的、内容、必要性等	<p>① 法令案等の名称・関連条項とその内容 【法律案の名称】 都市緑地法等の一部を改正する法律案</p> <p>【関連条項とその内容】 (1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化（都市緑地法第34条、第35条） (2) PFI事業として公園施設の設置・管理を行う場合の許可期間の延伸（都市公園法第5条第4項） (3) 保育所その他の社会福祉施設を占用許可の対象として追加（都市公園法第7条第2項） (4) 田園住居地域（仮称）の創設（都市計画法第8条・建築基準法第48条等） (5) 田園住居地域内の農地における開発規制（都市計画法第52条） (6) 生産緑地地区の面積要件の見直し（生産緑地法第3条） (7) 生産緑地地区における建築規制の緩和（生産緑地法第8条） (8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期（生産緑地法第10条の2等）</p> <p>② 規制の目的 都市における緑地の保全及び緑化並びに都市公園の適切な管理を一層推進するとともに、都市内農地の計画的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ことを目的とする。</p> <p>③ 規制の目的に関係する目標 a 関連する政策目標 1 少子・高齢化等に対応した住生活の安定の確保及び向上の促進 2 良好な生活環境、自然環境の形成、バリアフリー社会の実現 4 水害等災害による被害の軽減 b 関連する施策目標 1 居住の安定確保と暮らしやすい居住環境・良質な住宅ストックの形成を図る 7 良好で緑豊かな都市空間の形成、歴史的風土の再生等を推進する 11 住宅・市街地の防災性を向上する c 関連する業績指標 24 都市域における水と緑の公的空間（制度等により持続性が担保されている自然的環境）確保量 d 業績指標の目標値及び目標年度 24 14.1㎡/人（平成32年度） e 規制により達成を目指す状況についての具体的指標 —</p> <p>④ 規制の内容 (1) 緑化地域の緑化率の最低限度に係る基準の強化（都市緑地法第34条、第35条）【規制の強化】</p>		

緑化地域に関する都市計画において定める建築物の緑化率（建築物の緑化施設の面積の敷地面積に対する割合）の最低限度について、上限を一律 25%とする（現行では、建蔽率が高く、敷地内の空地が少ない地域では 25%よりも低い数値が上限となる）。

(2) PFI 事業として公園施設の設置管理を行う場合の許可期間の延伸（都市公園法第 5 条第 4 項）【規制の緩和】

PFI 事業として公園施設の設置又は管理を行う場合に限り、許可期間を現行の最長 10 年から当該事業の契約期間の範囲内において公園管理者が定める期間（最長 30 年）に延伸できるようにすることとする。

(3) 保育所その他の社会福祉施設を占用許可の対象として追加（都市公園法第 7 条第 2 項）【規制の緩和】

都市公園法第 6 条に基づく占用許可の対象に保育所その他の社会福祉施設（通所のみにより利用されるものに限る）を追加する。

(4) 田園住居地域（仮称）の創設（都市計画法第 8 条・建築基準法第 4 8 条等）【規制の緩和・拡充】

農地と住宅が混在している地域について、農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住環境を保護するため定める用途地域として、田園住居地域（仮称）を創設し、田園住居地域における建築物について、建築可能な用途を住宅、公益的施設、農業用施設等とするとともに、容積率、建蔽率、高さ等の形態を低層住居専用地域に準じたものとする。

(5) 田園住居地域内の農地における開発規制（都市計画法第 5 2 条）【規制の強化】

田園住居地域内の農地において行われる土地の形質の変更若しくは建築物の建築その他工作物の建設又は一定の物件の堆積は、市町村長の許可を受けなければならないこととする（ただし、通常の管理行為、軽易な行為その他の行為、非常災害のため必要な応急措置をして行う行為等については適用除外）。

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し（生産緑地法第 3 条）【規制の緩和】

公園、緑地その他の公共空地の整備の状況及び土地利用の状況を勘案して必要があると認めるときは、生産緑地法第 3 条第 1 項第 2 号の規定にかかわらず、政令で定める基準に従い、条例で、区域の規模に関する条件を別に定めることができることとする。

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和（生産緑地法第 8 条）【規制の緩和】

生産緑地地区における建築行為のうち市町村長が設置を許可できる施設として、生産物の加工・販売・調理提供を行う施設（直売所、農家レストラン等）を追加する。

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期（生産緑地法第 10 条の 2 等）【規制の拡充】

市町村長は、現に存する生産緑地のうち保全を継続すべきものを、買取りの申出ができない生産緑地（特定生産緑地（仮称））として指定することができることとする。

⑤ 規制の必要性

(1) 緑化地域の緑化率の最低限度に係る基準の強化（都市緑地法第 34 条、第 35 条）

都市の緑化の推進を図るため、緑化地域内において建築物の新築等を行おうとする者には、都市計画で定められた緑化率の最低限度以上の緑化が義務付けられている。しかし、都市における緑化は未だ十分ではなく、特に、商業地など空地が少ない地域における緑化が課題となっている。(＝目標と現実のギャップ)

これは、緑化率の最低限度には建蔽率に応じた上限が設定されていることから、商業地域など建蔽率が高い地域では、低い地域に比べて緑化率の最低限度が低く設定されており、緑化率規制の効果が限定的となっていることが一因である。(＝原因分析)

このため、建蔽率の高い地域において緑化の更なる推進を図る観点から、技術革新や低コスト化により屋上緑化等の取組が一般化している現状も踏まえ、建蔽率に応じて緑化率の最低限度に上限が設けられる現行の基準を見直す必要がある。(＝課題の特定)

具体的には、緑化率の最低限度について、建蔽率に応じて緑化率の最低限度に上限を設ける規定を削除し、上限を一律 25%とする。(＝規制の具体的内容)

(2) P F I 事業として公園施設の設置管理を行う場合の許可期間の延伸
(都市公園法第 5 条第 4 項)

民間事業者は、P F I 事業として、都市公園においてプールや水族館等の公園施設の設置管理を行うことができるが、都市公園における P F I 事業の活用実績は、十分ではない。(＝目標と現実のギャップ)

これは、現行の公園施設の設置管理に係る許可期間の上限は 10 年とされている一方、実際の P F I 事業は 10 年を超えて行われるものがほとんどであるため、P F I 事業の事業期間において都市公園法に基づく許可の継続が保証されていないことが一因である。(＝原因分析)

このため、P F I 事業として公園施設の設置管理を行う場合の許可期間を延伸できるようにする必要がある。(＝課題の特定)

具体的には、P F I 事業として公園施設の設置管理を行う場合に限り、許可期間を当該事業の契約期間の範囲内において公園管理者が定める期間(最長 30 年)とすることとする。(＝規制の具体的内容)

(3) 保育所その他の社会福祉施設を占用許可の対象として追加(都市公園法第 7 条第 2 項)

保育所や介護施設が不足している問題は、大都市の一部に限らず、全国の地方公共団体において深刻化しており、待機児童等の解消は政府の緊急課題となっている(＝目標と現実のギャップ)

これは、保育所等の新設には一定のまとまった敷地の確保が必要であるところ、これらの地域においては、保育所等の新設をするための適地を見つけることが困難となっていることが一因である。(＝原因分析)

このため、一定のまとまった敷地を確保できる都市公園において、保育所等の設置を可能とする必要がある。(＝課題の特定)

具体的には、都市公園の一般利用に著しい支障を及ぼさないよう配慮しつつ、国家的な課題である待機児童問題に対応し、都市公園の有効な活用を図るため、保育所その他の社会福祉施設(通所のみにより利用されるものに限る)を占用許可の対象として追加することとする。(＝規制の具体的内容)

(4) 田園住居地域(仮称)の創設(都市計画法第 8 条・建築基準法第 4 8 条等)

緑地機能、防災機能、余暇機能等の多面的な機能を有する市街化

区域内農地の保全は十分ではない。(＝目標と現実のギャップ)

これは、農業用施設の建築を可能とし、中高層建築等を規制する等の農地と低層住宅地が混在する地域の特性に照らして、適合的な土地利用規制を定める仕組みがなかったことが一因である。(＝原因分析)

都市内で営まれる農業の利便の増進を図るとともに、農地と住宅が一体となった良好な住環境を保護するためには、農地と住宅が混在して形成する市街地像を新たに用途地域として位置付ける必要がある。(＝課題の特定)

地域の特性に応じて、建築可能な用途を住宅、公益的施設、農業用施設等とするとともに、容積率、建蔽率、高さ等の形態を低層住居専用地域に準じたものとする建築制限を行うこととする。(＝規制の具体的内容)

(5) 田園住居地域内の農地における開発規制（都市計画法第52条）

田園住居地域制度の創設において建築物の用途・形態を規制するのみによっては、農地を宅地等の土地利用に転換することを制限できず、同地域の市街地像を急激に変化させる開発を制限できない。

(＝目標と現実のギャップ)

これは市街化区域内で面的な住宅地開発などの農地の宅地化を規制する制度が存在しないことが一因である。(＝原因分析)

田園住居地域内において農業の利便の増進及び良好な住環境の保護を図る観点から新たな許可制度を設ける必要がある。(＝課題の特定)

農地の多面的機能の発揮の阻害により農地と調和した住環境が損なわれないよう、土地の形質の変更を含め、農地の開発を許可に係らしめる制限を定めることとする。(＝規制の具体的内容)

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し（生産緑地法第3条）

都市内の緑地等は大都市近郊等で継続的に減少しており、農地の有する貴重なオープンスペースとしての緑地機能が相対的に高まっているが、農地すら減少してきている。(＝目標と現実のギャップ)

これは、稠密な市街地において高い緑地機能を発揮している比較的小規模な農地等が十分に保全されていないことが一因である。(＝原因分析)

このような農地等であっても、現行の面積要件（一律500㎡）では生産緑地に指定することができない。(＝課題の特定)

市町村の判断により、当該面積要件を条例により引き下げ、これを生産緑地として都市計画上位置付けることによりその保全を可能とする制度を設けることとする。(＝規制の具体的内容)

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和（生産緑地法第8条）

都市内で農地の保全を計画的に図っていく上で、生産緑地の所有者等が営農を継続できる環境が整えられることが重要であり、そのためには、都市農地における農業活動の収益性を高めることが必要であるが、その途が十分に開かれていない。(＝目標と現実のギャップ)

これは、生産緑地地区における建築物の建築等の制限により、営農者の多様な土地利用ニーズに十分対応できていないことが一因である。(＝原因分析)

このようなニーズに対応するため、生産地での直接消費に農産物等を供して一定の収入を確保することができるよう、農林漁業の安定的継続に資する施設の建築を認めることが必要である。(＝課題の特定)

生産緑地又はその周辺の地域で生産された農産物等の加工・販

	<p>売・調理提供を行う施設（直売所、農家レストラン等）の設置を許容するよう措置することとする。（＝規制の具体的内容）</p> <p>（８）生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期（生産緑地法第 10 条の 2 等）</p> <p>都市内で農地の保全を計画的に図っていく上で、現存する生産緑地の保全をより確実なものとしていくことが不可欠である一方、生産緑地地区に関する都市計画が定められてから 30 年を経過した後はいつでも所有者の意思により買取り申し出が可能となることから十分な生産緑地の保全が図られない可能性がある。（＝目標と現実のギャップ）</p> <p>特に、平成 34 年以降、約 8 割の生産緑地地区が買取りの申し出が可能となり、それ以降は生産緑地の継続が所有者の意思のみに委ねられることとなる。（＝原因分析）</p> <p>こうした状況を回避するためには、30 年経過時点において営農意欲がある所有者に対し、一定の期間都市計画上の位置づけを維持していく必要があるが、現行制度下においては、所有者による買取り申出が可能となる時期を延期することができない。（＝課題の特定）</p> <p>生産緑地地区に関する都市計画が定められてから 30 年を経過した後においても、生産緑地が農地等として継続的に管理されることが望ましい場合、関係する所有者等の意向も踏まえつつ、買取り申出の始期の延期を可能とする制度を設けることとする。（＝規制の具体的内容）</p>
<p>想定される代替案</p>	<p>（１）については、建蔽率の低い地域における緑化率の最低限度の上限を 25%以上に引き上げる代替案が考えられるが、建蔽率の低い地域においては緑化が進んでいる一方、商業地域など建蔽率の高い地域においては緑化率規制の効果が限定的であり、未だ緑化が不十分である現状に鑑みれば、当該地域における緑化率の最低限度に係る基準を強化する本規制案の方が適当である。</p> <p>（２）については、許可期間の最長を 30 年以上とする代替案が考えられるが、周辺環境の変化に対応した公園整備・管理が困難となる等の問題が生じる恐れがあり、また、これまでの P F I 事業の事例における最長事業期間が 30 年間であることを考慮すると、本規制案の方が適当である。</p> <p>（３）については、占用許可の対象に通所型のみならず居住型の社会福祉施設も追加する代替案が考えられるが、都市公園の自由な一般利用に著しい支障を及ぼしたり、公園管理に支障を及ぼしたりする恐れがあることから、本規制案の方が適当である。</p> <p>（４）については、新たな用途地域を創設せずに建築基準法第 48 条ただし書に基づいて特定行政庁が個別に農業用施設の建築を許可することで対応することが代替案として考えられるが、この場合、同条ただし書で許可する建築物は、良好な住環境を害するおそれがなく、公益上やむを得ないと認められるものであるため、本規制案に比べ許可できる範囲が極めて限定されることから、本規制案の方が適当である。</p> <p>（５）については、（４）の田園住居地域に係る建築規制で対応することが代替案として考えられるが、当該規制のみでは、農地を農地以外の用途に変更する土地利用のコントロールができないため、本規制案の方が適当である。</p> <p>（６）については、面積要件の下限をなくすことも代替案として想定され</p>

	<p>るが、その場合、小規模で十分に緑地機能が発揮できない保全の必要性が低い農地等についても対象となってしまうため、本規制案の方が適当である。</p> <p>(7) については、農業関連以外の施設も設置許可の対象とするという代替案が考えられるが、農業関連以外の施設の設置を許可した場合当該生産緑地の保全に支障を及ぼすおそれがあることから、本規制案の方が適当である。</p> <p>(8) については、始期の延期の期間を自治体の判断で10年以上とすることができるという代替案が考えられるが、10年以上の長期となることが私有財産への過度な制限となるおそれがあるとともに、所有者の同意が得にくくなり、生産緑地の保全の十分な継続が図れなくなることから、本規制案の方が適当である。</p>
<p>規制の費用</p>	<p>① 当該規制案における費用の要素</p> <p>a 遵守費用</p> <p>(1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化（都市緑地法第34条、第35条） ・建築物の緑化に要する費用</p> <p>(2) PFI事業として公園施設の設置・管理を行う場合の許可期間の延伸（都市公園法第5条第4項） ・特になし</p> <p>(3) 保育所その他の社会福祉施設を占用許可の対象として追加（都市公園法第7条第2項） ・特になし</p> <p>(4) 田園住居地域（仮称）の創設（都市計画法第8条・建築基準法第48条等） ・特になし</p> <p>(5) 田園住居地域内の農地における開発規制（都市計画法第52条） ・許可の申請費用</p> <p>(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し（生産緑地法第3条） ・特になし</p> <p>(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和（生産緑地法第8条） ・特になし</p> <p>(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期（生産緑地法第10条の2等） ・特になし</p> <p>b 行政費用</p> <p>(1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化（都市緑地法第34条、第35条） ・特になし</p> <p>(2) PFI事業として公園施設の設置・管理を行う場合の許可期間の延伸（都市公園法第5条第4項） ・許可に係る業務に関する費用</p> <p>(3) 保育所その他の社会福祉施設を占用許可の対象として追加（都市公園法第7条第2項） ・許可に係る業務に関する費用</p> <p>(4) 田園住居地域（仮称）の創設（都市計画法第8条・建築基準法第48条等） ・特になし</p> <p>(5) 田園住居地域内の農地における開発規制（都市計画法第52条） ・許可に係る業務に関する費用</p> <p>(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し（生産緑地法第3条） ・条例制定に係る業務に関する費用</p> <p>(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和（生産緑地法第8条）</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし (8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期（生産緑地法第 10 条の 2 等） <ul style="list-style-type: none"> ・ 告示に係る業務に関する費用 c その他の社会的費用 <ul style="list-style-type: none"> (1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化（都市緑地法第 34 条、第 35 条） <ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし (2) P F I 事業として公園施設の設置・管理を行う場合の許可期間の延伸（都市公園法第 5 条第 4 項） <ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし (3) 保育所その他の社会福祉施設を占用許可の対象として追加（都市公園法第 7 条第 2 項） <ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし (4) 田園住居地域（仮称）の創設（都市計画法第 8 条・建築基準法第 4 8 条等） <ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし (5) 田園住居地域内の農地における開発規制（都市計画法第 5 2 条） <ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし (6) 生産緑地地区の面積要件の見直し（生産緑地法第 3 条） <ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし (7) 生産緑地地区における建築規制の緩和（生産緑地法第 8 条） <ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし (8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期（生産緑地法第 10 条の 2 等） <ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし
<p>規制の便益</p>	<p>① 当該規制案における便益の要素</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化（都市緑地法第 34 条、第 35 条） 市街化が進展し稠密な土地利用が行われている中心市街地等において、良好な環境の形成に必要な緑の確保が図られる。 (2) P F I 事業として公園施設の設置管理を行う場合の許可期間の延伸（都市公園法第 5 条第 4 項） 民間の活力を活かした公園施設の設置管理が促進され、公園利用者の利便の向上や行政コストの削減が図られる。 (3) 保育所その他の社会福祉施設を占用許可の対象として追加（都市公園法第 7 条第 2 項） 国家的な課題である待機児童問題への対応が進められるとともに、都市公園の利用が促進され、都市公園の機能の増進が図られる。 (4) 田園住居地域（仮称）の創設（都市計画法第 8 条・建築基準法第 4 8 条等） 都市内で営まれる農業の利便の増進と、農地と住宅が一体となった良好な住環境の保護が図ることが可能となる。 (5) 田園住居地域内の農地における開発規制（都市計画法第 5 2 条） 市街地像を損なうような一定規模以上の開発を制限することにより、農地が存する地域の特性が無秩序に損なわれる事態を回避することが可能となる。 (6) 生産緑地地区の面積要件の見直し（生産緑地法第 3 条） 現行制度では生産緑地地区とすることができない小規模な農地の中でも市街地において高い緑地機能を発揮している農地について、生産緑地地区として保全することが可能となり、都市内の緑地機能の確保が図られる。 (7) 生産緑地地区における建築規制の緩和（生産緑地法第 8 条） 都市農地における農業活動の収益性を高めることで、生産緑地の所

	<p>有者等が営農を継続できるようになり、都市農地を適正に保全していくことが可能になる。</p> <p>(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期（生産緑地法第10条の2等）</p> <p>生産緑地地区の告示の日の30年以後、所有者の意思のみに委ねられ、都市計画上不安定な状態に置かれることとなるが、生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期する制度を設けることで良好な都市環境を図る上で特に有効な生産緑地の保全の継続が図られ、都市内の緑地機能の確保が図られる。</p>
<p>規制の効率性 (費用と便益の関係の分析)</p>	<p>遵守費用、行政費用はともに一定程度発生するものの、これらの措置を講じ、都市における緑地の保全及び緑化並びに都市公園の適切な管理を一層推進するとともに、都市内農地の計画的な保全が図られることにより、良好な都市環境が形成されることから、便益が費用を上回っていると考えられる。</p>
<p>有識者の見解、 その他関連事項</p>	<p>・「都市農業振興基本計画」（平成28年5月13日閣議決定）(抜粋)</p> <p>第2 都市農業の振興に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策</p> <p>3 的確な土地利用に関する計画の策定等</p> <p>(2) 生産緑地制度の活用</p> <p>現行制度上、生産緑地地区の指定の対象とされていない<u>500㎡を下回る小規模な農地や、農地所有者の意思に反して規模要件を下回ることになった生産緑地地区については、都市農業振興の観点も踏まえ、農地保全を図る意義について検討した上で、必要な対応を行う。</u></p> <p>さらに、現行の生産緑地制度は、<u>指定後30年を経過すると買取り申出が可能となり、申出以降は農地保全のための土地利用規制が働かなくなることも踏まえ、適正な農地保全策を検討する必要がある。</u></p> <p>(3) 新たな土地利用計画制度の方向性</p> <p>また、<u>都市計画上の意義が認められる農地のより確実な保全を図る観点から、都市計画制度の充実を検討する。</u></p> <p>・「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）(抜粋)</p> <p>第2 具体的施策</p> <p>3. 攻めの農林水産業の展開と輸出力の強化</p> <p>(2) 新たに講ずべき具体的施策</p> <p>i) 生産現場の強化</p> <p>⑤生産現場の周辺にある優れた知見の結集・活用</p> <p>オ) 都市における新産業としての農業の振興</p> <p>・<u>都市農業振興基本法（平成27年法律第14号）の制定を受け、都市にしかない斬新で多様な切り口を生かした新しい農業を振興するため、新たな取組の場となる農地の確保や、新規就農者、ベンチャー意識を持った企業等の参入を促進するための法整備等を行う。</u>また、都市農業の成長産業化を図るため、ICTを活用した農業等について検討を進める。</p> <p>・「経済財政運営と改革の基本方針2016」（平成28年6月2日閣議決定）(抜粋)</p> <p>第2章 成長と分配の好循環の実現</p>

	<p>2. 成長戦略の加速等</p> <p>(2) 新たな有望成長市場の創出・拡大</p> <p>⑥攻めの農林水産業の展開</p> <p><u>活力ある農山漁村の構築に向け</u>、都市と農山漁村の教育交流、農業者の就業構造改善、農観連携、集落間連携、<u>都市農業振興等を進める。</u></p>
事後評価又は事後検証の実施方法及び時期	<p>附則第5条において、政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、改正後の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとして、平成34年度にRIA事後検証シートにより事後検証を実施する。また、事後検証までの期間を分析対象期間とする。</p>
その他 (規制の有効性等)	<p>都市における緑地・公園の整備、管理及び活用並びに農地の適切な保全により、良好な都市環境の形成に資することから本規制案は有効である。</p>