

# 「都市における緑地の保全・創出 都市緑地保全法等による施策展開の検証」 プログラム評価概要（案）

国土交通省都市・地域整備局

## 1. プログラム評価（政策レビュー）の趣旨

### （1）評価の位置づけ

「都市における緑地の保全・創出 都市緑地保全法等による施策展開の検証」は、国土交通省政策評価基本計画（平成14年3月制定、平成15年10月最終改正）に基づく「政策評価」のうち、「プログラム評価（政策レビュー）」のテーマの一つとして、平成14～15年度に行うものである。

### （2）評価の目的と対象

環境分野の課題の顕在化、本格的な都市型社会・少子高齢化社会の到来などの下で、都市の緑地の果たす多様な役割への期待が高まっており、これに対応する緑地の保全・創出施策の展開が重要性を増している。

本評価は、都市の緑地の保全・創出の根幹を担う「都市緑地保全法」に基づく政策・施策を対象とした評価を行い、それらが所期の効果をあげているかを検証し、また、目的や目標をよりよく達成し効率的・効果的に成果をあげるための課題や改善方策は何かを明らかにするものである。

### （3）評価の枠組みと流れ

都市緑地保全法は、良好な都市環境の形成を図り、もって健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的としている。

本評価においては、以下の構成により、「都市緑地保全法を根拠とする政策展開が、目的に照らし、所期の効果をあげているかどうか」を検証し（第1～4）、また、「目的や目標をよりよく達成し、効果的・効率的に成果をあげるための課題・改善方策は何か」の検討を行い政策への反映の方向を整理した（第5）。

< 評価の構成 >

- 第1 [視点1] 政策の導入（昭和48年）時における必要性
- 第2 [視点2] 政策導入後の施策展開の的確性
- 第3 [視点3] 施策の有効性と成果
- 第4 [視点4] 今後の社会動向からみた必要性
- 第5 評価のまとめと政策への反映の方向

### （4）検討方法

評価は、各種データや事例の収集、地方公共団体等へのアンケート・ヒアリング等を実施し、これらの分析を行うとともに、外部の助言組織「都市における緑地の保全・創出」施策評価検討委員会からのアドバイスをいただきながら進めている。

### （5）とりまとめのスケジュール

本評価は、今回のパブリックコメントの結果も踏まえ、平成16年3月中に成果をとりまとめる予定である。

## 2. 評価のまとめ

### （1）政策の導入（昭和48年）時における必要性

政策導入時、急激な都市化による緑地の著しい減少を食い止めるため、緑地保全地区、

緑地協定(創設時は緑化協定)制度等を内容とする都市緑地保全法の制定が必要とされ、これらの制度創設により、特に緊急性・重要性の高い緑地の保全・創出が図られた。

## (2) 政策導入後の施策展開の的確性

政策導入以降、今日に至るまで、社会背景の変化や緑に求められる要請に対応して新たな施策を展開してきた。

## (3) 施策の有効性と成果

ア) 緑の総合的な政策展開の観点からは、緑の基本計画制度により、住民に最も身近な地方公共団体である市町村の課題や地域特性を踏まえた緑地の保全・創出についての総合的な計画策定が進み、それに基づく他部局との連携・合意形成、施策推進に対する市民の参加・協力が促進された。緑地の保全・創出等に関する総合的・計画的な取り組みは市町村に着実に浸透している。

イ) 緑地の保全の観点からは、緑地保全地区制度により、緊急性の高い大都市を中心に、約5千haの緑地が永続的に保全されているなど高い効果を発揮している。ただし、強い土地利用規制と行為の不許可に伴う土地の買入れを設けた緑地保全制度においては、里山・里地など土地所有者が一定の利用を行っている緑地や、市街地の中のごく小規模な緑地などの柔軟な保全にはなじまない場合もあり、地域の様々な事情に応じたより幅広い緑地の保全を可能とするためには、これらに対応する仕組みも別途必要であると考えられる。

ウ) 緑地の創出の観点からは、緑地協定制度により、全国において、土地所有者間の協定による主体的な緑化が推進されており、開発時の誘導を主体とした緑地の創出が図られている。また、緑化施設整備計画認定制度により、企業の主体的な取り組みとして、都市中心部における良好な緑地が創出されている。これらは都市における緑地の創出に大きく寄与しているが、あくまでも地権者等の自主的な取り組みの誘導施策であり、ヒートアイランド現象等に対応するための市街地全体の緑化を推進することはできないところに課題が残されている。

エ) 緑地の管理・活用の観点からは、市民緑地制度により、雑木林、屋敷林などの多様な民有緑地が適切に管理され、地域住民に親しまれている。また、緑地管理機構制度により、地方公共団体にかわって公益法人やNPO法人が緑地の買い取りや管理を行うことにより、民間団体や市民が緑地の保全や創出に主体的に取り組む仕組みも整備された。さらに、管理協定制度により、緑地保全地区の土地所有者の負担を減らすとともに緑地の保有コストを軽減する仕組みも創設された。ただし、これらが比較的新しい制度であることから、全国市町村の緑地担当者の制度の認知の割合は低い。

オ) 全体の施策体系として見ると、緑地の保全・創出・管理・活用の目的実現に向けた計画・規制・誘導・事業の各種手段による多様な施策を展開している。これらは、総じて妥当な体系となっているが、上記イ)ウ)の視点も踏まえ、以下の点について、制度の充実等を行うことが必要である。

緑地の保全について、緑地保全地区や緑地協定になじまない多様な緑地の保全のニーズに対応した制度の整備

緑地の創出について、現行の誘導・自主的取り組みに加え、市街地など緑の増加が必要な地域の緑化を規制的手段で進める制度の検討

緑地の保全・創出等を総合的に計画する緑の基本計画を基軸としつつ、緑地保全・都市緑化と都市公園事業や公共・公益施設緑化など、多様な施策の総合的・効果的な展開を支援する横断的な仕組みの充実

#### **(4) 今後の社会動向から見た必要性**

今後、社会ニーズ等に対応した都市環境形成のためには、緑地の保全・創出の必要性は依然として高く、また、様々な課題への対応の観点から、今後も一層高まっている。

これらの課題に対応していくための前提として、全国の緑の状況など、現状や課題の把握とそれを踏まえた政策の目標設定、達成分析を行うためのデータの整備が必要とされている。

また、地球温暖化対策への貢献やヒートアイランド現象の緩和等の新たな分野の役割・課題に対応し、緑地の機能や効果を把握・分析し必要な対策を講じるうえで、現状の知見や技術では十分でない面があることが課題であり、今後、これらの課題に対応した研究や技術開発を進めることが必要である。

なお、今後、緑地に求められる機能や効果の多様化を踏まえ、各地域における緑地の保全・創出・管理・活用の目的やニーズ、その取り組みのあり方は、一層多様化することが予想される。市民・企業等の多様な主体も含めた取り組みが一層推進されるよう、各種の取組事例や制度の活用手法について、情報提供を図ることが必要である。

### **3. 政策への反映の方向**

以上の評価を踏まえ、緑地の保全・創出に求められる社会的要請に対応するとともに、それぞれに異なる状況にある全国の都市で地域の実情に応じた施策展開を可能とするために、以下のような、より多様な実現手段を提供する施策体系の一層の充実が必要である。

#### **(1) 緑地の保全・創出制度の充実**

##### **ア) 緑地の保全制度の充実**

良好な都市環境形成の観点から、里山など都市近郊の緑地や、市街地内に残る小規模な緑地などを効果的に保全するための制度の充実を検討する。

##### **イ) 緑地の創出制度の充実**

良好な都市環境形成の観点から、地域の緑地の確保を確実に進めるための方策として、地域の合意の下で民間建築物敷地を含めた地域内の緑化を一定の強制力を持って緑化を進めることのできる制度を創設する。

##### **ウ) 緑地の保全・創出の総合的な仕組みの充実**

都市における緑地の効率的・効果的確保を一層進める観点から、緑地保全・都市緑化・公園整備等を総合的に進める仕組みづくりや、関連する他の政策との連携、他事業との連携を推進する。

#### **(2) 緑地の保全・創出の推進基盤の整備**

##### **ア) 目標設定や達成度分析のためのデータ整備**

全国の都市の緑の状況や施策の効果など、政策の目標設定や達成度分析に資するデータの整備を推進する。

##### **イ) 新たな分野の課題に対応した研究や技術開発**

我が国の地球温暖化対策への貢献やヒートアイランド現象の緩和等、緑の新たな役割・課題に対応した研究や技術開発に取り組む。

##### **ウ) 多様な取り組みを支援する情報提供**

地方公共団体・市民・企業等の多様な取り組みが一層推進されるよう、緑の保全・創出にかかる各種の取り組み事例や活用手法、最新の技術についての情報提供の充実を図る。

## 4.まとめ

本評価は、都市緑地保全法における我が国の約30年間の緑地保全・創出政策とそれに基づく施策展開、また背景にある様々な目的等の広範な内容を対象としたものであり、その全ての要素を詳述することはできないものの、施策展開を総合的に評価したものとなっている。本評価を通じ、都市における緑地の保全・創出のこれまでの取り組みと今後のあり方について国民各層で幅広く議論いただくことにより、我が国が目指すべき良好な都市環境の形成に向けて、様々な社会的要請と全国の地域の多様なニーズに応える政策の一層の充実につながることを期待する。

### (参考) 都市緑地保全法(昭和48年9月1日 法律第72号)を根拠とする政策・施策

#### 目的(第1条)

都市における緑地の保全や緑化の推進に関して必要な事項を定め、良好な都市環境の形成を図り、健康で文化的な都市生活の確保に寄与

#### ○都市緑地保全法を根拠とする政策・施策

##### 緑の基本計画制度(第2条の2)

市町村は、定める緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画(「緑の基本計画」)を定めることができる。

##### 緑地保全地区制度(第3条、首都圏近郊緑地保全法第5条、近畿圏の保全区域の整備に関する法律第6条)

都市における良好な自然的環境を形成している緑地を緑地保全地区として都市計画に定め、開発行為を許可制により規制して、緑地を確実に保全する。

##### 緑地協定制(第14条、第20条)

市民や開発事業者が自らの発意で協定を締結し、市街地・住宅地などの緑地を保全・創出する。

##### 市民緑地制度(第20条の2)

民有緑地の土地所有者と地方公共団体などが契約を締結し、地域の人々が利用できる市民緑地として公開する。

##### 緑化施設整備計画認定制度(第20条5の2)

民間の建築物の屋上、空地など敷地内を緑化する計画を市町村長が認定することにより、事業者が緑化に関して税制面で優遇措置を受けることができる。

##### 管理協定制(第9条の2)

緑地保全地区の土地所有者と、地方公共団体又は緑地管理機構が協定を結ぶことにより、土地所有者に代わって緑地の管理を行い、土地所有者の緑地管理の負担を軽減する。

##### 緑地管理機構制度(第20条の6)

都道府県知事が地方公共団体以外の公益法人やNPO法人を緑地管理機構として指定し、同機構が緑地の保全や緑化の推進の諸活動を行う。