

都市緑地の質・量両面での確保に向けて ～都市緑地法等の一部を改正する法律案～

国土交通省 都市局 都市計画課



1 はじめに

近年、気候変動への対応の観点から脱炭素を取り巻く環境は大きく変化し、2015～2016年のパリ協定の締結・発効以降、世界ではカーボンニュートラル目標を表明する国・地域が急増している。また、我が国でも、2050年カーボンニュートラル宣言（2020年10月26日の第203回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説）や2030年度温室効果ガスの2013年度比46%削減目標の設定（「地球温暖化対策計画」（2021年10月22日閣議決定））等、脱炭素化に向けた動きが加速している。

生物多様性の保全についても、2022年12月に採択された「昆明・モンテリオール生物多様性枠組（COP15）」において、「30 by 30」目標（2030年までに陸地と海洋の各30%以上を健全な生態系として保全しようとする目標）が採択されるなど、国際的な関心が高まっている。我が国でも、民間の取組等によって生物多様性の保全が図られている区域を「自然共生サイト」として認定する取組（2023年度開始）や、「生物多様性国家戦略2023-2030」の策定（2023年3月31日閣議決定）等、動きが加速しているところである。

これらの地球規模の課題に加え、コロナ禍を契機とした人々のライフスタイルの変化を受け、Well-beingの向上等の要請が高まっている。

このような都市を取り巻く社会情勢の変化等を背景として、都市においては、気候変動への対応、生物多様性の確保、Well-beingの向上等の課題解決に資するまちづくりが強く求められている。こうした中、温室効果ガスの吸収やヒートアイランド現象の緩和、身近に親しめる多様なレクリエーションや自然との触れ合いの場、野生生物の生息・生育環境の確保など、グリーンインフラとして多様な機能を有する「緑地」（図-1）は、それら課題の解決に向けて大きな役割を果たすものであることから、都市空間において確保する重要性が一層高まっている。

また、都市は、人やモノが集中することからエネルギーも集中する場であり、CO₂排出量への影響も大きく、CO₂総排出量のうち約5割が都市活動に由来している。このため、カーボンニュートラルの実現に当たっては、都市での取組・貢献に大きな期待が寄せられている。

これらの背景を踏まえ、2024年2月13日に「都市緑地法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、国会へ提出された。

本稿では、法律案の提出に至る経緯や法律案で新たに創設した制度等、都市における緑地の質・量両面での確保に向けた取組について紹介する。

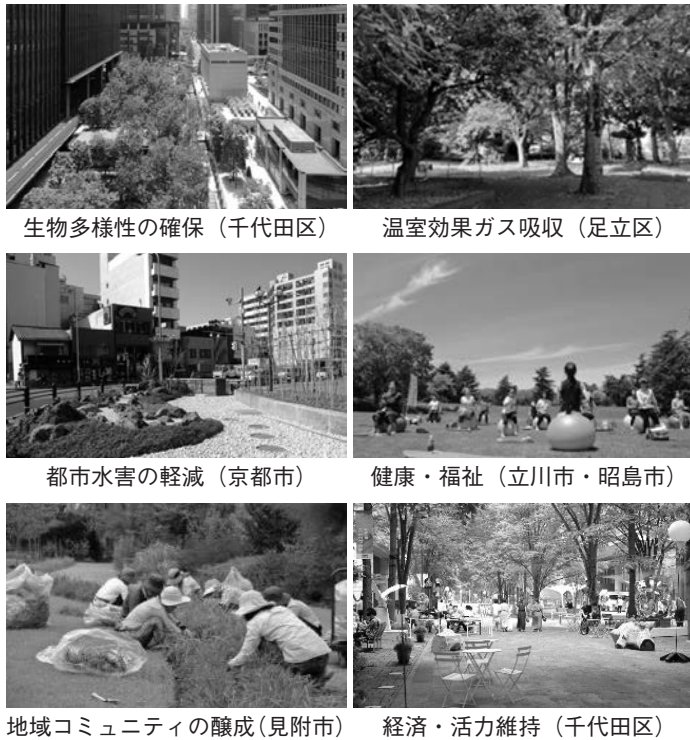


図-1 都市緑地の機能のイメージ

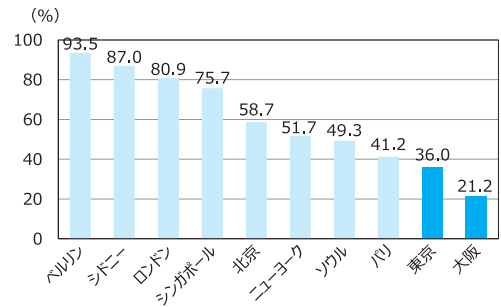


図-2 世界主要都市の緑地の充実度
〔森記念財団「世界の都市総合力ランキング 2022」〕

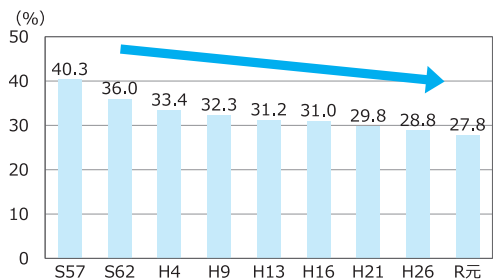


図-3 横浜市緑被率の推移
〔令和元年度緑被率の調査結果について（横浜市）〕

2

都市計画基本問題小委員会等における検討

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会の下に設置されている都市計画基本問題小委員会（以下、「小委員会」という）は、2021年12月から、今後の都市政策の方向性について議論を積み重ねてきた。

多岐にわたるテーマで議論が行われる中、都市においても気候変動への対応や生物多様性の確保など、地球規模の課題の解決や人々の Well-being の向上への対応が求められていることを踏まえ、グリーンインフラとして多様な機能を有し、これらの課題の解決に貢献する都市の緑地の確保についても検討が行われた。

我が国の都市の緑地については、世界と比較して充実度が低く（図-2）、また減少傾向にある（図-3）。このため、都市において緑のネットワークを含む質・量両面での緑地の確保に取り組む必要があるものの、

- ・地方公共団体において、財政的制約や緑地の整備・管理に係るノウハウ不足が課題

- ・民間においても、緑地確保の取組は収益を生み出しづらいという認識が一般的であり、取組が限定的

となっている。

こうした課題を踏まえ、2023年4月14日に小委員会が今後の都市政策の方向性の提言として公表した「中間とりまとめ ～多様な価値観や社会の変化を包摂するまちづくりを目指して～」において、まちづくり GX について以下の方向性が示された。

- ・質・量両面での都市緑地の確保を官民が連携して強力で推進していくためには、都市の緑地に関して、その配置（立地）も含めた、官民が共通して目指すべき姿を行政として示すことが重要
- ・民間による緑地の保全・創出の取組を推進する上では、近年、ESG 投資や企業の気候関連/自然関連財務情報開示（TCFD/TNFD）の世界的な広がりが見られるなど、環境分野における民間投資の機運が急速に高まっていることを踏まえ、市場の中で緑地確保が進むように民間資金の誘導を図るため、事業者の自発的な取組

を客観的に評価できる仕組みの導入や、インセンティブ付け等について検討すべき

- ・都市における質・量両面での緑地の確保に向けて、地方公共団体の支援の強化を検討すべき
- ・カーボンニュートラルの実現のためには、街区内部でのエネルギーの効率的な利用が重要であることから、市街地整備と一体となったエネルギー面的利用について一層の推進を図ることが必要

2023年7月7～9日に開催されたG7香川・高松都市大臣会合においても、これらの都市緑地の重要性や今後の取組の必要性について、「コミュニケ」等の中で打ち出された。

また、小委員会での議論と並行して、2023年2月から同年6月まで4回にわたり開催された、「民間投資による良質な都市緑地の確保に向けた評価のあり方検討会」（以下、「評価のあり方検討会」という）において、都市緑地の確保につながる取組の評価のあり方について議論がされた。同6月に公表された中間とりまとめでは、民間投資の促進に向けて国が評価制度の構築に取り組むことの重要性、当該制度の枠組みや評価の視点等が示された。

現在は、評価のあり方検討会の中間とりまとめで示された方向性を踏まえ、評価対象となる事業の考え方や評価方法・項目等について意見交換を行うため、有識者会議を設置して議論を行っているところである。

3

都市緑地法等の改正の内容

小委員会や評価のあり方検討会における中間とりまとめを踏まえ、以下を主な内容とする「都市緑地法等の一部を改正する法律案」が今年2月13日に閣議決定された。

(1) 国主導による戦略的な都市緑地の確保

① 国の基本方針・計画の策定

都市における緑地の重要性や、緑のネットワークを含む質・量両面での緑地の確保の必要性が高

まっていることを踏まえ、都市緑地行政を一層推進するためには、国が目標や官民の取組の方向性を示す必要がある。また、現行の都市緑地法において市町村は都市における緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画を策定できるとされている一方、都道府県については当該基本計画に相当する計画制度が存在しない。しかし、特に生物多様性の確保の観点からは、市町村をまたがるような広域性・ネットワーク性を有する緑地について、総合的・計画的に保全・創出することが重要である。

これらを踏まえ、国土交通大臣が都市における緑地の保全及び緑化の推進に関する基本方針を策定することとし、当該基本方針において、緑地の保全及び緑化の推進の意義や目標、緑地に関する基本的な事項として緑地のあるべき姿や発揮すべき機能等を示す予定である。

また、都道府県についても、国が策定する当該基本方針に基づき、当該都道府県の緑地の保全及び緑化の推進に関する計画として、広域計画を定めることができることとした（図-4）。

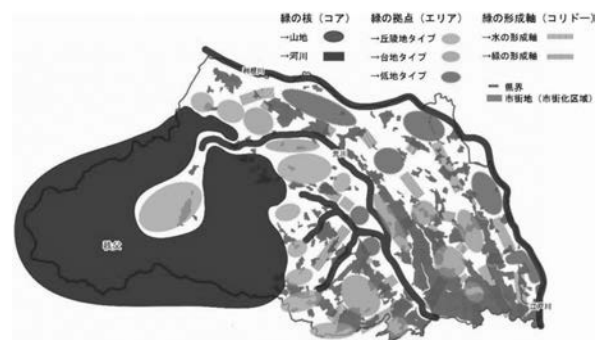


図-4 広域の緑地配置 (イメージ)

さらに、市町村が定めることができる基本計画についても、前述の基本方針に基づき広域計画を勘案して定めることとした。

このように、国の基本方針と都道府県・市町村の計画が連関する仕組みとすることにより、国、地方公共団体及び民間事業者における緑地確保の計画的・効果的な推進が図られることが期待される。

② 都市計画における緑地の位置付けの向上

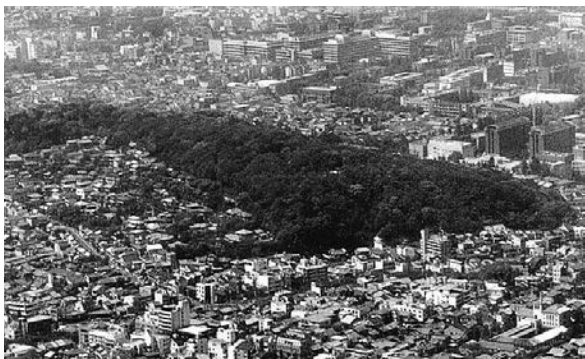
都市緑地を質・量両面で確保するためには、まちづくりの基盤となる都市計画の段階において、緑地の意義や必要性が十分に考慮される必要がある。そこで都市計画法を改正し、「都市における自然的環境の整備又は保全の重要性」を考慮して都市計画を定めなければならないとすることで、緑地を含む自然的環境の整備・保全の重要性を、都市計画の段階から考慮すべき不可欠な要素の一つとして扱うこととした。

(2) 貴重な都市緑地の積極的な保全・更新

① 緑地の機能維持増進について位置付け

都市の貴重な緑地の保全を図るため、建築行為等の規制を行う地区として都市計画法に定める特別緑地保全地区（写真－1）については、所有者の高齢化等を背景に適正な管理が困難になる、台風等の災害により荒廃が進む等の事情により、緑地としての機能（CO₂吸収源としての機能、生物多様性を確保する機能、住民の生活環境を保持する機能等）が十分に発揮されない状況が生じている。

そこで、緑地の機能の維持増進を図るために行



写真－1 特別緑地保全地区の例（京都市）

う皆伐・択伐等の緑地の再生・整備を、「機能維持増進事業」として法律に位置付けることとし（図－5）、特別緑地保全地区内で行う当該事業について、社会資本整備総合交付金で予算面から支援を行うとともに、一定の手続きを経て実施する場合に都市計画税の充当を可能とした。

② 緑地の買入れを代行する国指定法人制度の創設

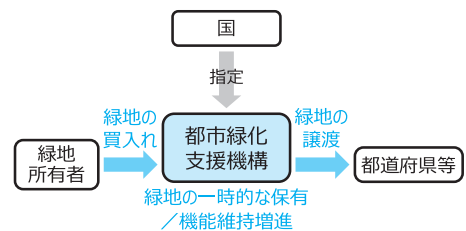
特別緑地保全地区や歴史的風土特別保存地区（古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法に基づき指定される、歴史的風土の保存を図るために建築行為等の規制を行う地区）内の土地については、所有者から当該土地の買入れの申出があった場合、都道府県等は買入れることとされている。しかし、多くの地方公共団体において、この買入れについて財政的な制約が課題となっているほか、買入れ後に行う緑地の大規模な手入れ（機能維持増進事業）に係る人員・ノウハウの不足が深刻化しており、買入れが円滑に進まず、地区の新規指定自体も抑制的になっている。

そこで、地方公共団体の緑地保全等の取組を支援する公益団体を、国が都市緑化支援機構（以下、「機構」という）として指定し、機構が、都道府県等の要請に基づき特別緑地保全地区等内の緑地の買入れや機能維持増進事業を行う仕組みを創設することとした（図－6）。機構が行う買入れ等の業務については、国が都市開発資金の貸付けにより支援を行う。

都道府県等に代わって機構が緑地の買入れを行うことで迅速な買入れが可能となるほか、買入れた後の緑地について機構が専門的知見を生かして適切な管理を行うことで、地区の新規指定が進



図－5 機能維持増進事業のイメージ（神戸市）



図－6 国指定法人のスキーム

むことが期待される。

(3) 緑と調和した都市環境整備への民間投資の呼び込み

① 民間事業者等による緑地確保の取組の認定制度の創設

都市緑地を質・量の両面で確保し、良好な都市環境の形成を図るためには、民間事業者における緑地整備等の取組（写真－2）の推進を図ることが不可欠である一方、民間においては、「緑地確保の取組は収益を生み出しづらい」という認識が一般的であり、取組が限定的となっている。



写真－2 民間事業者による緑地創出の例（千代田区）

市場において緑地確保の取組が進むよう民間投資を誘導し、また融資を受けやすい環境にするには、良質な緑地確保の取組の価値が投資家や金融機関、市民等のさまざまな主体に「見える化」されることが重要である。

また、民間事業者等が行う緑地確保の取組について、気候変動対応、生物多様性確保、Well-beingの向上等の課題解決に向けてより効果的な取組を推進するため、国が一定の指針を示す必要がある。

そこで、緑地確保の取組を行う民間事業者等が講ずべき措置に関する指針を国が策定し、民間事業者等による良質な緑地確保の取組が当該指針に適合するものであるかについて、国土交通大臣が評価・認定する制度を創設することとした。当該

認定を受けた取組については、国が都市開発資金の貸付けにより支援を行う。

② 都市の脱炭素化に資する都市開発事業の認定制度の創設

都市の脱炭素化を進めるためには、都市開発事業における緑地の創出や再生可能エネルギーの導入等に対する支援を強化する等の取組により、事業者を後押しすることが重要である。

そこで、都市の脱炭素化に資する民間都市開発事業を国土交通大臣が認定する制度を創設し、認定を受けた事業に対して、緑地等管理効率化設備や再生可能エネルギー発電設備等の整備費用等を含め、民間都市開発推進機構による金融支援を行うこととした（写真－3）。



写真－3 再エネ利用設備導入等の例（兵庫県尼崎市の物流施設）

※屋根に高出力の太陽光発電設備を設置し、自家消費により施設の電力の大部分を賄っている。

4 おわりに

「都市緑地法等の一部を改正する法律案」については、今年2月13日に閣議決定し、第213回通常国会へ提出したところである。

本法律案が成立した暁には、施行に向けて、基本方針や各種認定基準の検討、機構の指定に必要な準備等を進め、都市緑地の質・量両面での確保を推進してまいりたい。