

## 「都市緑地法等の一部を改正する法律案」について

2017年4月4日

去る2月10日、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、都市内の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ため、「都市緑地法等の一部を改正する法律案」が閣議決定された。（資料1）のとおり、地域の公園緑地政策全体のマスタープランを充実し、①都市公園の再生・活性化、②緑地・広場の創出、③都市農地の保全・活用を柱として、必要な施策を総合的に講ずるため、関係法案を一括して改正しようとするものである。施行は、一部を除き、公布の日から2月を超えない範囲内で政令で定める日からとされている。本稿では、その内容を概観することとしたい。

### 1. 背景

本法律案策定の背景として、昨年5月にまとめられた国土交通省の「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会最終報告書」と、同じく5月に閣議決定された都市農業振興基本法に基づく「都市農業振興基本計画」を挙げることができる。その概要は以下のとおりである。相互に関連するが、特に前者は①都市公園の再生・活性化と②緑地・広場の創出、後者は③都市農地の保全・活用に関わっている。

#### (1) 「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会最終報告書」の概要

1. 緑とオープンスペースの政策は、社会の成熟化、市民の価値観の多様化、社会資本の一定程度の整備等の社会状況の変化を背景として、緑とオープンスペースのポテンシャルを、都市のため、地域のため、市民のために最大限引き出すことを重視する「新たなステージ」に移行すべきである。
2. 新たなステージへの移行に向けた、今後の緑とオープンスペース政策が重視すべき観点
  - ①ストック効果をより高める（使うこと・活かすことを重視、都市全体・まちづくり全体の視野で発想）
  - ②民との連携を加速する（市民やNPO等の主体的な活動を支援、民間施設との積極的な連携）
  - ③都市公園を一層柔軟に使いこなす（地域との合意に基づく弾力的な運用、まちづくりの一環としてのマネジメント）
3. 新たなステージに向けた、今後の緑とオープンスペース政策の重点的な戦略
  - ①緑とオープンスペースによる都市のリノベーションの推進（緑の基本計画等による戦略的な都市再構築の推進、民の広場空間等との連携強化による緑の多価値化、都市公園の配置と機能の再編等による都市の活性化）
  - ②より柔軟に都市公園を使いこなすためのプランニングとマネジメントの強化（都市経営の視点からの都市公園マネジメントの推進、地域特性やニーズに応じた都市公園の整備の推進、都市公園の特性に応じた多様な主体による公園運営の推進）
  - ③民との効果的な連携のための仕組みの充実（緑とオープンスペースの利活用を活性化するための体制の整備、新たなステージを支える人材の育成・活用、都市公園等の品質を確保・評価する仕組み）

(資料1) 都市緑地法等の一部を改正する法律案の概要



(出典) 国土交通省資料

(2) 「都市農業振興基本計画」の概要

1. 都市政策上、これまで宅地や公共施設の予定地等とみなされてきた都市農地の位置付けを、「あって当たり前のもの」、さらには「あるべきもの」へと大きく転換する。農業政策上、都市農業に対しても、主要な農業振興施策によって支援する方向に転換する。本基本計画は、都市農業の振興に関する基本的な計画として、こうした政策転換の始まりとなるものである。
2. 土地利用に関する「政府が講ずべき施策」：市町村が、都市全体を見渡したマスタープランにおいて、都市農業の振興や都市農地の保全の方針を定めるとともに、農業振興及び都市計画双方の観点から個々の農業・農地を評価し、施策を推進すべき区域を定めることが必要である。このような認識の下、以下の施策に取り組む。
  - ①区域区分の運用、都市計画のマスタープランにおける都市農地の保全の位置付け(営農の継続が確実に将来にわたり保全することが適当な相当規模の農地の市街化調整区域への編入、立地適正化計画における都市農業振興施策との連携、市町村マスタープランや緑の基本計画における「都市と緑・農の共生」の実現に向けた取組等)
  - ②生産緑地制度の活用(三大都市圏特定市以外における生産緑地制度の活用、500㎡を下回る小規模な農

地等への必要な対応、指定後 30 年の買取り申出に関する適正な農地保全策の検討等)

③新たな土地利用計画制度の方向性（農地としての保全が図られるために必要な土地利用規制の検討、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ための都市計画制度の充実の検討等）

## 2. 地域の公園緑地政策全体のマスタープランの充実

### (1) 緑地の定義の明確化（都市緑地法 3 条関係）

「緑地」の定義に「（農地であるものを含む。）」を加え、農地が含まれることを明確化する。

### (2) 緑の基本計画の記載内容の拡充（都市緑地法 4 条関係）

市町村が定めることができ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）の記載事項に、都市公園の管理の方針に関する事項及び生産緑地地区内の緑地の保全に関する事項を追加する。また、「緑地保全地域、特別緑地保全地区及び生産緑地地区以外の区域であって重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区並びに当該地区における緑地の保全に関する事項」において、(1)を受け、生産緑地のほか、都市農地の保全の方針を追加して記載することとする。

## 3. 都市公園の再生・活性化

### (1) 保育所その他の社会福祉施設の占用許可対象への追加（都市公園法 7 条関係）

都市公園に公園施設以外の工作物等を設置するためには、公園管理者の許可が必要である。この占用許可対象に保育所その他の社会福祉施設（通所利用）を追加する。国家戦略特区特例を一般措置化し、全国的な待機児童対策を推進するものである。

### (2) 公園施設の設置管理に係る公募選定制度の創設（都市公園法 5 条の 2～5 条の 9 関係）

民間事業者等が都市公園に公園施設を設置管理するためには、公園管理者の許可が必要である。公園管理者は、新たに、飲食店、売店等の公園施設の設置管理（公園管理者が設置すべき広場、園路等の建設を併せて行うものに限る）の許可を申請できる者を、公募により決定することができるものとする。公園管理者は、民間事業者等から提出された公募設置等計画を総合的に評価し、最も適切と認められる計画を認定する。認定計画提出者が設置管理する公園施設についての許可期間の延伸（10 年→20 年）、建蔽率の緩和（2%を緩和）、その設置する自転車駐車場・看板等についての占用許可対象への追加の特例を設ける。また、認定計画提出者が行う広場等の整備を補助（社会資本整備総合交付金）・低利貸付け（都市開発資金貸付金）の対象とする。民間の優良投資を誘導して利用者サービスの向上を図るものである。

### (3) 都市公園内の PFI 事業に係る設置管理許可期間の延伸（都市公園法 5 条関係）

大規模公園施設（プール、水族館等）の整備については、PFI 事業（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律に基づく選定事業として行う公園施設の設置管理）が活用されている。PFI 事業によって公園施設を整備する場合の設置管理の許可期間を延伸（10 年→30 年）する。大規模公園施設の効率的な整備・更新を図るものである。

### (4) 都市公園の活性化に関する協議会の設置（都市公園法 17 条の 2 関係）

公園管理者は、都市公園の利用者の利便の向上を図るため協議会を組織することができるものとする。協議会は、公園管理者、関係行政機関、関係地方公共団体、学識経験者、観光関係団体、商工関係団体等で構成する。民間のアイデアを生かした公園活性化の取組を企画・実施するものである。

#### (5) 都市公園の管理基準の制定（都市公園法 3 条の 2 関係）

都市公園の管理については、これまで技術的助言として、遊具の安全確保に関する指針等が策定・周知されてきたが、新たに政令で都市公園の維持修繕に関する技術的基準（点検に関する基準を含む）を定め、これに適合するよう行うものとする。また、緑の基本計画に都市公園の管理の方針に関する事項が定められている場合は、当該基本計画に即して都市公園の管理を行うよう努めるものとする。予防保全による長寿命化・安全対策の徹底と都市公園ストックの計画的な保全・活用・再編を図るものである。

### 4. 緑地・広場の創出

#### (1) 市民緑地設置管理計画の認定制度の創設（都市緑地法 60～68 条関係）

市民緑地は、良好な都市環境の形成を図るため、都市計画区域又は純都市計画区域内の 300 m<sup>2</sup>以上の土地等に設置された住民の利用に供する緑地又は緑化施設である。市民緑地を設置管理しようとする者は、新たに、市民緑地設置管理計画を作成し、市町村長の認定を申請できるものとする。市町村長は、周辺地域において良好な都市環境の形成に必要な緑地が不足していること等の基準に基づき認定する。緑地保全・緑化推進法人（後述）が設置管理する認定市民緑地については、敷地に係る固定資産税・都市計画税を軽減する（3 年間原則 1/3 軽減（1/2～1/6 で条例で規定））。また、植栽、ベンチ等の施設整備を補助（社会資本整備総合交付金）の対象とする。空き地の有効活用を含め、公園不足地域等において公園と同等の緑地空間を創出するものである。

#### (2) 緑地保全・緑化推進法人（都市緑地法 69 条関係）

都市における緑地の保全及び緑化の推進を図る民間団体（社団・財団・NPO）「緑地管理機構」について、その指定権者を都道府県知事から市町村長に改め、指定することができる対象にまちづくり会社等を追加するとともに、その名称を「緑地保全・緑化推進法人」に変更する。緑地保全・緑化推進法人は、管理協定に基づく緑地の管理、市民緑地の設置管理、主として都市計画区域内の緑地の買取りと買い取った緑地の保全等を行う。緑化推進等を行う NPO、まちづくり会社等の活動を促進するものである。

#### (3) 緑化地域における緑化率の最低基準の見直し（都市緑地法 34 条・35 条関係）

緑化地域は、用途地域指定区域内で、良好な都市環境の形成に必要な緑地が不足し、建築物の敷地内において緑化を推進する必要がある区域について都市計画に定められる地域であり、緑化率（建築物の緑化施設（屋上緑化・壁面緑化を含む）の面積の敷地面積に対する割合）の最低限度が定められる。原則最大 25%まで定められるが、高い建蔽率の地区等ではより低率で設定することとされている。屋上緑化等の普及を踏まえて、この緑化率の基準を見直し、建蔽率に関わらず一律 25%まで設定可能とする。屋上緑化等による都市緑化の推進を図るものである。

### 5. 都市農地の保全・活用

#### (1) 生産緑地地区の面積要件の緩和等（生産緑地法 3 条 2 項・6 項関係）

生産緑地地区に関する都市計画は、市街化区域内にある 500 m<sup>2</sup>以上等の要件に該当する一団の農地等について定められる。しかし、民有緑地の減少が続く中、小規模な農地も生産緑地地区の対象として保全を図る必要があること、農地所有者の意思に反して面積要件を下回り生産緑地地区が解除されることへの対応が必要であることから、市町村は、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、この面積要件を 300 m<sup>2</sup>以上（政令で規定）で条例で定める

規模に引き下げることができるものとする。面積要件の緩和に伴い新たに生産緑地となる小規模な農地についても、現行生産緑地地区に係る税制措置（固定資産税等の農地評価・農地課税、相続税等の納税猶予）を適用する。小規模でも身近な農地をきめ細かに保全しようとするものである。

また、生産緑地地区に関する都市計画は、緑の基本計画が定められている場合には、当該基本計画に即して定めなければならないものとする。

#### **(2) 生産緑地地区における建築規制の緩和（生産緑地法 8 条関係）**

生産緑地地区内において土地の形質の変更、建築物の建築等を行うためには、市町村長の許可が必要である。この許可が受けられる建築物の対象施設は、これまで農産物等の生産・集荷施設、生産資材の貯蔵・保管施設等で農業経営のために必要な施設に限られてきたが、農産物等の直売所、農家レストラン等で農業経営の安定的な継続に資する施設を追加する。農業経営の支援と都市住民の満足度向上を図るものである。

#### **(3) 特定生産緑地制度の創設（買取り申出可能な時期の延期）（生産緑地法 10 条の 2～10 条の 6 関係）**

生産緑地の所有者は、生産緑地地区の都市計画決定告示後 30 年の経過により、市町村長に対し生産緑地の買取りの申出ができ、申出日から 3 月以内に所有権の移転が行われなかったときは、生産緑地に係る行為制限等の規定が適用されないことになる。平成 34 年には約 8 割の生産緑地が申出期を迎える。こうした状況を踏まえて、市町村長は、告示後 30 年の申出基準日が近く到来する生産緑地のうち、その後も保全を確実にすることが良好な都市環境の形成に特に有効と認められるものを、特定生産緑地として指定することができるものとする。特定生産緑地指定の期限は申出基準日から 10 年であり、特定生産緑地の所有者が買取りの申出をできる時期も 10 年延期される。また、市町村長が特定生産緑地の指定を継続する必要があると認めるときは、指定の期限を更に 10 年延長でき、特定生産緑地の所有者が買取り申出できる時期も 10 年延期される。それ以降も同様である。特定生産緑地の指定には、生産緑地の所有者を始めとする利害関係人の同意が必要である。また、生産緑地の所有者は、その他利害関係人の合意を得て、市町村長に特定生産緑地の指定を提案することができる。農家の意向を基に生産緑地の将来にわたる保全を確実にするものである。

#### **(4) 田園住居地域の創設（都市計画法 8 条・9 条・52 条、建築基準法 48 条・52 条～56 条・別表 2～4）**

新たな用途地域として「田園居住地域」を創設する。田園居住地域は、農業の利用の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するために定める地域である。田園居住地域に関する都市計画については、建築物の建蔽率、壁面の後退距離の限度及び建築物の高さの限度を定める。また、建築基準法で、田園居住地域における建築物の敷地、構造、建築設備及び用途に関する制限を定める。田園住居地域創設の意義は、大きく次の 2 点が挙げられる。都市の構成要素としての農地を都市計画に本格的に位置付けるものである。

##### **① 農地における建築等の規制の導入**

市街化区域は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であり、現在、生産緑地以外の市街化区域内農地について、その宅地化を規制する規定はない。田園居住地域について新たに導入される建築等の規制は、同地域内の農地において行われる土地の形質の変更、建築物の建築その他工作物の建設及び土石その他の物件の堆積について、市町村長の許可を受けなければならないとするものであり、市町村長は、その規模が農業の利便の増進及び良

好な住居の環境の保護を図る上で支障がないものとして政令で定める規模未満である場合に限り、これを許可するとするものである。

## ②農業用施設の建築を可能とする用途制限の緩和

現在、農地が比較的多い住居専用地域では、建築基準法による建築物の用途制限上、農業用施設の建築は認められておらず、これを建築するためには、特定行政庁の個別許可が必要である。これに対し、田園居住地域の用途制限は、住宅等のほか、農業用施設の建築を可能とするものである。

## 6. 今後への期待

(1)以上が本法案の概要である。1. 背景でみた「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会最終報告書」と「都市農業振興基本計画」の内容を相当程度具体化するものであり、その早期の成立と的確な実施が期待される。

(2)特に、都市農地の保全・活用に関しては、以下の措置が講じられる。

①都市緑地法の「緑地」に「農地」が含まれることを明確化し、市町村が定める緑の基本計画に都市農地の保全の方針と生産緑地地区内の緑地の保全に関する事項を追加して記載すること。

②生産緑地地区について、i 面積要件の緩和（500㎡以上→300㎡以上（政令で規定）で条例で定める規模）、ii 建築規制の緩和（農産物等の直売所、農家レストラン等で農業経営の安定的な継続に資する施設の追加）、iii 特定生産緑地制度の創設（買取り申出可能な時期の延期）を行うこと。

③新たな用途地域として「田園住居地域」を創設し、i 農地における建築等の規制の導入とii 農業用施設の建築を可能とする用途制限の緩和を行うこと。

これにより、都市農業振興基本計画に記載された土地利用に関する事項のかなりの部分が実現することになる。ただし、今後の課題は、これらの制度を都市農地の保全・活用や都市農業の振興に実際にどう活かしていくかである。例えば、都市農業振興基本計画では、三大都市圏特定市以外においても生産緑地制度が活用されるよう取組を進めるとしているが、市町村の税収確保の必要もあり、困難が予想される<sup>1</sup>。また、コンパクトシティーの実現に向け、立地適正化計画等を検討するに当たっては、逆線引きの可否や都市農業振興施策との連携を含めこれら制度の活用方法が大きな焦点となるであろう。

一方、都市農業振興基本計画の税制上の措置では、都市農業振興上の位置付けが与えられた市街化区域内農地（生産緑地を除く）の保有税の在り方や生産緑地が市民農園等として貸借された場合の相続税納税猶予の在り方を検討することとしているが、これらの検討結果は未だ示されていない。

本法案の成立を機に、市町村等が都市農業振興基本法に基づく地方計画の策定を含め、地域の実情に応じた都市農地の保全・活用や都市農業の振興を適切に推進することができるよう、これら制度の活用方策や税制上の措置ができるだけ早く明らかにされることが強く期待される場所である。

(丹上 健)

<sup>1</sup> 都市農業振興基本計画によると、三大都市圏特定市以外の生産緑地地区の指定実績は約100haであり、これは当該市街化区域内農地面積の約0.2%にとどまる。生産緑地の固定資産税が農地評価・農地課税であるのに対し、これら農地の固定資産税は宅地並み評価・農地に準じた課税（毎年度の税額の増加を前年度比最大+10%（平成8年度までは20%）までとする負担調整措置を講ずるもの）である。