

規制の事後評価書

法律又は政令の名称：都市緑地法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 26 号）

規制の名称：（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）

規制の区分：新設、改正 （拡充）、（緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局：都市局公園緑地・景観課、都市計画課
住宅局市街地建築課

評価実施時期：令和4年12月14日

1 事前評価時の想定との比較

- ① 課題を取り巻く社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現の有無

（１）緑化地域の緑化率に係る基準の強化

事前評価時点において、空地においてのみ緑化を求めるとの考え方のもと、建蔽率規制により生ずる空地に応じて緑化率の上限値が設定されていた。他方、屋上緑化技術の進展により、空地においてのみ緑化を求めるとの必要性が薄れてきているため、ヒートアイランド現象のさらなる緩和等を図る観点から、屋上緑化も前提とした緑化率規制を講ずることを認める必要があったため、建蔽率規制により生ずる空地に応じて設定されている緑化率の上限値に係る規定を削除し、緑化率の上限値を一律 25%に改めることとした。

事後評価時点において、都市緑化の推進の必要性に変化はなく、社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現もない。

（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

事前評価時点において、PFI事業として民間事業者が公園施設の利用料金を自らの収入として収受するために、民間事業者は、都市公園法第5条第1項の規定に基づく公園施設の設置・管

理の許可（許可期間の上限は10年）を取得する必要があった。他方、実際のPFI事業は10年を超えて行われるものがほとんどである中で、PFI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おらず、このことが公園施設においてPFI事業の活用を促進する上での阻害要因の一つとなっていたため、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（ただし、最長30年）に延伸することとした。

事後評価時点において、PFI事業の活用推進の必要性に変化はなく、社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現もない。

（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

事前評価時点において、待機児童の問題は、国家戦略特別区域が指定されている大都市の一部に限定されるものではなく、全国の自治体において深刻化している一方、これらの地域においては、保育所等を新設するための適地を見つけることが困難となっており、一定のまとまった敷地を確保できる都市公園を活用することの期待が高まっていた。また、都市公園側から見ると、場所によっては必ずしも十分に利用されていない都市公園も存在するところであり、こうした場合には、保育所等を設置することにより、かえって都市公園の利用が促進され、都市公園の機能の増進を図ることが期待できるところ。このため、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、保育所等を占用物件に追加することとした。

事後評価時点において、待機児童等の解消の必要性に変化はなく、社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現もない。

（4）田園住居地域の創設

事前評価時点において、市街化区域内農地は小規模ながらも収益性の高い農業が営まれ、周辺地域への生産供給機能を有するほか、緑地機能、防災機能、余暇機能等の多面的機能を発揮するものであったが、当該農地の保全是十分ではなかった。その一因には、農地と低層住宅地が混在する地域において、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当該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ある。このため、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の新たな用途地域として、田園住居地域を創設したところである。当該地域内においては、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した。

事後評価時点において、市街化区域内農地の保全の必要性に変化はなく、社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現もない。

（5）田園住居地域内の農地における開発規制

田園住居地域制度の創設にあたり、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ような、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。その一因には、市街化区域内で面的な住宅地開発等の農地の宅地化を規制する制度が存在しない

ことがある。そこで、農地からの転換を防ぐため、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制度を設けたところである。

事後評価時点において、農地保全の必要性に変化はなく、社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現もない。

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し

事前評価時点において、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。他方、市街化区域内の緑地の賦存量には地域差があり、小規模な農地の緑地・オープンスペースとしての希少性や保全の必要性も地域によって異なっているため、現行の500㎡の面積要件を原則としつつ、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した。

事後評価時点において、都市農地等の保全の必要性に変化はなく、社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現もない。

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和

事前評価時点において、生産緑地の所有者等が営農を継続できる環境整備のために、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り、また、都市住民の間での環境意識の高まり等から、消費地に近接して営まれている都市農業の特徴を活かし、こうした需要に即した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途を開くことが有効であると考えられた。このため、農産物の加工・販売・調理提供を行う施設（直売所、農家レストラン等）を、生産緑地地区における設置許可の対象となる施設として追加することとした。

事後評価時点において、営農を継続できる環境整備の必要性に変化はなく、社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現もない。

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期

事前評価時点において、既存の生産緑地について都市計画に基づく規制を通じて安定的な保全を図ろうとする場合、都市計画決定権者がいったん生産緑地地区に関する都市計画を廃止し、再度、関係権利者の同意手続等を経て都市計画を定め直すことが想定された。他方で、この場合、効力を有する都市計画を廃止し、同様の内容の都市計画を定めることの合理性の説明は困難であり、また、都市計画手続に伴う多大な行政コストが発生することに加え、所有者等にとっても規制期間が一律に30年延長されることとなり、硬直的かつ過大な制限となるおそれがあるため、このような対応はとり難いという課題があった。都市計画による生産緑地の保全を確実なものとするため、所有者による買取り申出が可能となる時期を延期する仕組みを創設することとした。

事後評価時点において、都市農地等の保全の必要性に変化はなく、社会経済情勢や科学技術の変化による影響及び想定外の影響の発現もない。

② 事前評価時におけるベースラインの検証

(1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化

事前評価時点においては、本規制の拡充を行わない場合、都市における緑化は不十分であり、特に、商業地など空地が少ない地域における緑化が促進されないという状況をベースラインとして想定している。

(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

事前評価時点においては、本規制緩和を行わない場合、都市公園におけるPFI事業の活用実績が促進されないという状況をベースラインとして想定している。

(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

事前評価時点においては、本規制緩和を行わない場合、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いる保育所や介護施設が不足している問題が解決されず、待機児童等の解消が促進されないという状況をベースラインとして想定している。

(4) 田園住居地域の創設

事前評価時点においては、本規制を行わない場合、農地と低層住宅地が混在する地域において、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当該地域の特性に照らして適的な土地利用規制を定める仕組みがなく、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が十分にできないという状況をベースラインとして想定していた。

(5) 田園住居地域内の農地における開発規制

事前評価時点においては、本規制を行わない場合、市街化区域内において面的な住宅地開発等の農地の宅地化を規制する制度が存在せず、市街化区域内農地の保全が十分にできないという状況をベースラインとして想定していた。

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し

事前評価時点においては、本規制緩和を行わない場合、都市内の緑地等が大都市近郊等で継続的に減少しているなか、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農地についても減少し続けてしまう状況をベースラインとして想定している。

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和

事前評価時点においては、本規制緩和を行わない場合、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を整えられることが重要であるにもかかわらず、都市農地における農業活動の収益性を高める途が十分に開かれない状況をベースラインとして想定している。

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期

事前評価時点においては、本規制緩和を行わない場合、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状況をベースラインとして想定している。

いずれの措置についても、事前評価後、課題を取り巻く社会情勢や科学技術の変化による影響は生じておらず、規制の事前評価時には想定していなかった影響も発現していないため、ベースラインに変化はない。

③ 必要性の検証

(1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化

(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

(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

(4) 田園住居地域の創設

(5) 田園住居地域内の農地における開発規制

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期

いずれの措置についても、事後評価時点において、事前評価時における課題は継続している。また、事前評価後、課題を取り巻く社会経済情勢や科学技術の変化による影響は発生しておらず、規制の事前評価時には想定しなかった影響も発現していない。よって、いずれの措置についても、事前評価時に想定した必要性に変化はない。

2 費用、効果（便益）及び間接的な影響の把握

④ 「遵守費用」の把握

(1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化

緑化地区に関する都市計画において、事前評価時点で想定していた遵守費用が発生している。建築物の緑化に要する費用は建築物の規模等によって異なり、また、全国の都市計画策定状況を具に把握することはできないため、当該費用について定量化することは困難である。

(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

事前評価時点では、遵守費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

(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

事前評価時点では、遵守費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

(4) 田園住居地域の創設

事前評価時点では、遵守費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の推計と乖離はない。

(5) 田園住居地域内の農地における開発規制

事前評価時点では、許可の申請費用を想定していたところ、令和4年4月現在、本制度の適用実績が存在せず、遵守費用は発生していない。なお、今後、本制度が適用される場合の許可申請に要する費用については、開発行為を行う区域の面積、開発行為を行う目的（自己の居住用、自己の業務用、その他）等の要素によって大きく左右されるため、定量化することは困難である。

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し

事前評価時点では、遵守費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和

事前評価時点では、遵守費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期

事前評価時点では、遵守費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

⑤ 「行政費用」の把握

(1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化

事前評価時点では、行政費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

(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

事前評価時に想定していた許可に係る業務に関する費用が発生している。本規制緩和の適用開始から令和4年1月1日現在において、全国10箇所の自治体において合計10公園でPFI事業の実施方針が公表されている。

令和3年4月1日時点における地方公務員（一般行政職。以下同じ）の月給は、平均約31.6万*円（約1,975円/時）であり、1件の許可に係る業務に関する時間は約3時間、従事する公務員

は約2人であるとし、許可の決定に要する時間を約30分、関与する者が約3人と仮定すると、本規制緩和により約14万8,125円の行政費用が発生したと推計できる。

なお、この他に発生した行政費用はなく、今後の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

※総務省「令和3年4月1日地方公務員給与実態調査結果」第5表より

(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

事前評価時に想定していた許可に係る業務に関する費用が発生している。本規制緩和の適用開始から令和3年度末現在において、全国33箇所の自治体において合計42公園で保育所等の設置が許可されている。

令和3年4月1日時点における地方公務員の月給は、平均約31.6万円※（約1,975円/時）であり、1件の許可に係る業務に関する時間は約6時間、従事する公務員は約3人であるとし、許可の決定に要する時間を約30分、関与する者が約3人と仮定すると、本規制緩和により約161万7,525円の行政費用が発生したと推計できる。

なお、この他に発生した行政費用はなく、今後の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

※総務省「令和3年4月1日地方公務員給与実態調査結果」第5表より

(4) 田園住居地域の創設

事前評価時点では、行政費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の推計と乖離はない。

(5) 田園住居地域内の農地における開発規制

事前評価時点では、許可に係る業務に関する費用を想定していたところ、令和4年4月現在、本制度の適用実績が存在せず、行政費用は発生していない。なお、今後、本制度が適用される場合の許可に係る事務に要する費用については、開発行為の規模等、多数の要素によって大きく左右されるため、定量化することは困難である。

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し

事前評価時に想定していた条例制定に係る業務に関する費用が発生している。本規制緩和の適用開始から令和3年12月末現在において、全国約142の自治体が、条例において生産緑地地区の区域面積の規模を規定した。

令和3年4月1日時点における地方公務員の月給は、平均約31.6万円※（約1,975円/時）であり、1件の条例制定に係る業務に関する時間は約50時間、従事する公務員は約3人と仮定すると、本規制緩和により約1,244万2,500円の行政費用が発生したと推計できる。

なお、この他に発生した行政費用はなく、今後の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

※総務省「令和3年4月1日地方公務員給与実態調査結果」第5表より

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和

事前評価時点では、行政費用を想定していなかったところ、今後も費用の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期

事前評価時に想定していた告示に係る業務に関する費用が発生している。本規制緩和の適用開始から令和4年6月末現在において、全国約135の自治体が、特定生産緑地の指定を告示している。

令和3年4月1日時点における地方公務員の月給は、平均約31.6万円※（約1,975円/時）であり、1自治体における特定生産緑地の告示に係る業務に関する時間は約100時間、従事する公務員は約2人と仮定すると、本規制緩和により約5,332万5,000円の行政費用が発生したと推計できる。

なお、この他に発生した行政費用はなく、今後の発生は想定されず、事前評価時の想定と乖離はない。

※総務省「令和3年4月1日地方公務員給与実態調査結果」第5表より

⑥ 効果（定量化）の把握

（１）緑化地域の緑化率に係る基準の強化

事前評価時点においては、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という効果を想定していたところ、それらの効果の定量化については、全国の中心市街地等の緑化率を計る指標の不在により困難である。

（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

事前評価時点においては、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という効果を想定していたところ、その効果は多様であるため定量化することは困難である。

（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

事前評価時点においては、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という効果を想定していたところ、令和3年度末時点の都市公園内の保育所等の設置件数は、国家戦略特別区域内のみに限定されていた規制緩和前の18件と比して約233%増加した42件となっており、一定の効果が確認できる。なお、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たかについては、その効果は多様であるため定量化することは困難である。

（４）田園住居地域の創設

事前評価時点では、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という効果を想定していたところ、令和4年4月現在、本制度の適用実績はないが、今後、本制度が適用される場合には、引き続き、事前評価時点と同様の効果が期待できる。

（５）田園住居地域内の農地における開発規制

事前評価時点では、田園住居地域の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という効果を想定していたところ、令和4年4月現在、本制度の適用実績はないが、今後、本制度が適用される場合には、引き続き、事前評価時点と同様の効果が期待できる。

（６）生産緑地地区の面積要件の見直し

事前評価時点においては、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という効果を想定していたところ、三大都市圏特定市において規制拡充後（平成30年～令和3年）に新たに267haの生産緑地地区が指定され、規制拡充前（平成26年～29年）の199haと比して34%増加していることから、一定の効果が確認できる。

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和

事前評価時点においては、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という効果を想定していたところ、令和3年12月末時点において、製造・加工施設4件、直売所14件、農家レストラン1件が許可されており、一定の効果が確認できる。

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期

事前評価時点においては、生産緑地地区の告示の日の30年以後、当該生産緑地は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を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という効果を想定していたところ、令和4年6月末時点において、全国で4,636haの特定生産緑地地区が指定されており、生産緑地の継続的な保全について一定の効果が確認できる。

⑦ 便益（金銭価値化）の把握

(1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化

当該措置については一定の効果が確認できるが、その効果は多様であるため金銭価値化することは困難である。

(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

当該措置については一定の効果が確認できるが、その効果は多様であるため金銭価値化することは困難である。

(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

当該措置については一定の効果が確認できるが、その効果は多様であるため金銭価値化することは困難である。

(4) 田園住居地域の創設

令和4年4月現在、本制度の適用実績はないため、便益を金銭価値化して把握することは困難である。

(5) 田園住居地域内の農地における開発規制

令和4年4月現在、本制度の適用実績はないため、便益を金銭価値化して把握することは困難である。

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し

当該措置については一定の効果が確認できるが、その効果は多様であるため金銭価値化することは困難である。

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和

当該措置については一定の効果が確認できるが、その効果は多様であるため金銭価値化することは困難である。

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期

当該措置については一定の効果が確認できるが、その効果は多様であるため金銭価値化することは困難である。

⑧ 「副次的な影響及び波及的な影響」の把握

副次的な影響及び波及的な影響は確認されていない。

3 考察

⑨ 把握した費用、効果（便益）及び間接的な影響に基づく妥当性の検証

(1) 緑化地域の緑化率に係る基準の強化

本措置により遵守費用が発生しているものの、中心市街地等における良好な環境の形成に必要な緑の確保という政策目的の達成と比して、極めて限定的である。

(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

本措置により行政費用が発生しているものの、当該費用は単発的に発生するものであり、公園利用者の利便の向上や行政コストの長期的な削減が図られるという効果と比して、極めて限定的である。

(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

本措置により行政費用が発生しているものの、当該費用は単発的に発生するものであり、国家的な課題である待機児童問題の解消への貢献と比して、極めて限定的である。

(4) 田園住居地域の創設

本制度に係る遵守費用、行政費用は発生していないが、担当課にて行ったアンケート調査によると令和4年4月1日時点で、本制度の活用意向あり、関心ありと答えた自治体数は187にのぼ

り、今後の活用が期待される。本制度により、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という効果が期待できる。

(5) 田園住居地域内の農地における開発規制

令和4年4月現在、本制度の適用実績はないため、本制度に係る遵守費用、行政費用は発生していないが、担当課にて行ったアンケート調査によると令和4年4月1日時点で、本制度の活用意向あり、関心ありと答えた自治体数は187にのぼり、今後の活用が期待される。今後、本制度により、田園住居地域の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という効果が期待できる。

(6) 生産緑地地区の面積要件の見直し

本措置により行政費用が発生しているものの、当該費用は条例制定時のみに発生するものであり、市街地において高い緑地機能を発揮している農地を生産緑地地区として保全することで、都市内の緑地機能の確保が図られるという効果と比して、極めて限定的である

(7) 生産緑地地区における建築規制の緩和

本措置に係る遵守費用、行政費用は発生していない。一方で、都市農地における農業活動の収益性を高めることで、生産緑地の所有者等が営農を継続できるようになっているという効果が発生している。

(8) 生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期

本措置により行政費用が発生しているものの、当該費用は単発的に発生するものであり、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という効果と比して、極めて限定的である。

以上より、(1)～(8)いずれについても、便益が費用を上回り、継続することが妥当である。