

論文の内容の要旨

論文題目 都市における緑地の保全・創出のための制度体系の構造と今後の展開方策に関する研究

氏 名 舟 引 敏 明

序章 研究の背景、目的及び方法等

都市における緑地は、都市の良好な環境の確保のために重要な役割を持つが、その確保は不十分であり、近年では地球環境問題の顕在化や生物多様性の確保等の要因により、緑地確保への要請は高まっている。一方で、人口の減少、投資能力の減退等により、都市行政の枠組みが大きく転換する局面を迎えているが、現行の緑地確保制度体系は重層的で複雑である等の問題を抱えている。本研究は、このような問題意識の下、緑地確保制度体系を分析し全体の構造をステークホルダーに理解しやすい形で整理し提示すること、そして時代の要請に対応した制度の展開方策を探ることを目的としている。

第一章 経済的学視点からみた緑地確保制度

都市の緑地は、公共施設の緑地から私有地である樹林地や農地、建築物の敷地内緑地まで様々であり、それらの保全・創出のため複雑な制度体系が形成されている。本研究では経済学的視点を導入し、緑地確保制度を緑地の持つ外部性の問題を解決するための経済的利害調整の仕組みとして横断的に捉える考え方を採用した。これは、緑地がその外部性により市場を通じて確保することが困難な性格を持ち、確保には一定の公共の関与が必要であること、そして緑地確保制度を、緑地の価値を顕在化し、緑地の確保の費用や負担の分担などの利害調整方法などを定めた公共の関与の仕組みとして捉えるものである。この考え方にに基づき、公共財の性格を持つ緑地は外部性が大きいと公共負担で確保される一方で、私的財の緑地は外部性が小さく市場を通じて確保されること、その中間の公共性の高い私的財（準公共財）の緑地は、公共性に応じた公共と民間の負担割合で確保されること等、制度全体を横断的に捉えることができることを示した。

第二章 緑地確保制度体系の展開経緯の検証

第一章の視点を踏まえ、対象となる緑地の概念の拡大の経緯と制度の発展過程について整理し、公共財の緑地を確保する都市施設制度は新都市計画法以前に財源を除きほぼ確立したこと、公共性の高い私的財を確保する緑地保全のための土地利用規制制度は風致地区に始まり線引き制度という枠組みの下で様々な緑地を対象とする詳細なものに展開したこと、私的財の緑地を確保する緑化制度は最近になって展開してきたことを示した。

また制度の構築は、その時代の社会的要請を受け様々な緑地の空間定義の概念規定を創設し、その確保に必要な規制等の措置を追加する形で行われ、空間に応じた様々な規制手法や補償規定を持つ制度が追加されてきたため、現行の体系が複雑になっていることを示した。

第三章 ステークホルダーの視点の導入

ステークホルダーに対する利害調整機能を説明するには、新たな視点の導入が必要である。緑地確保制度は、住民が都市計画に係る価値判断を行政に委任し、行政は意思決定を行い計画を定め、計画に基づき土地利用に制約を課し緑地を確保するとともに、緑地の土地所有者等に補償等を行い、要する費用は緑地の環境価値を受益する都市住民が税等で負担するという、ステークホルダー間で環境価値と経済価値の交換により利害調整を行う仕組みとみることができる（図 I）。

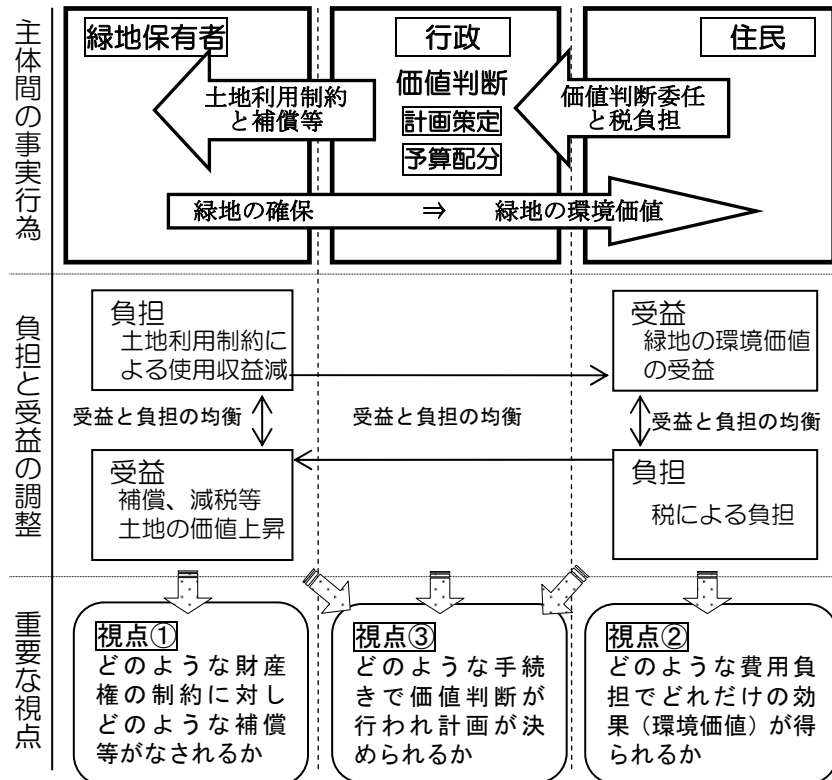


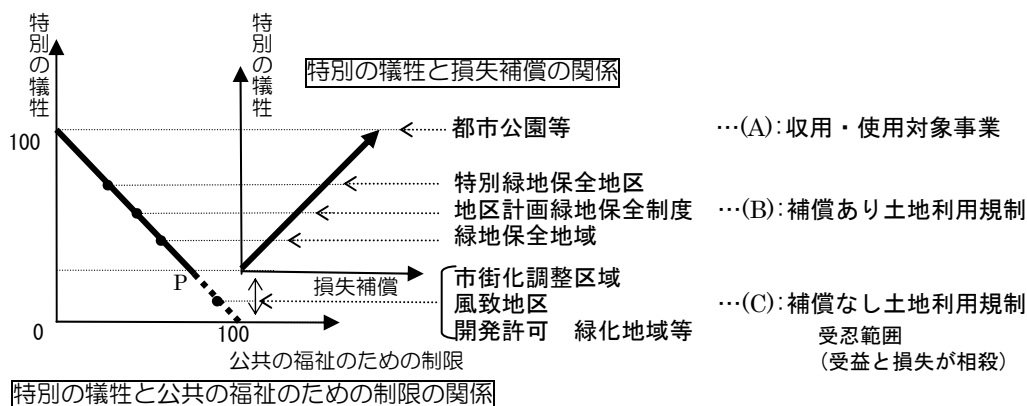
図 I 緑地確保のステークホルダー間の関係

このようなステークホルダーの受益と負担の関係から、①財産権の制約と補償等の関係、②制度の適用に要する費用と効果の関係、③利害調整の意思決定の役割を持つ計画制度の仕組み、の三つの視点が制度体系の構造を分析するために重要であることを示し、四～六章で考察を加えた。

第四章 財産権の制約と補償等の関係からみた制度体系の構造

財産権の制限と補償等の関係から制度の仕組みについて考察を加え、私的財である土地の利用制約を加えることは、憲法第 29 条の考え方に基づき、公共の福祉のための制約の範囲の制限は補償はなされず、それを超えた制限で特別の犠牲が発生し補償が必要となり、さらに財産を公共の用に供する場合に収用が行われる関係であること、そして現行の制度体系も、補償を

要しない土地利用規制、補償を要する土地利用規制、使用・収用の対象となる事業に分類されることを示した（図Ⅱ）。また、土地所有者の自由度の大きさと補償や減税等の措置の大きさにより制度体系が段階的な構造であることを示した。



図Ⅱ 公共の福祉のための制限と特別の犠牲と補償の関係からみた緑地確保制度の構造

第五章 費用と効果の関係から見た制度体系の構造

制度の適用に要する費用と効果の関係についてモデルを示し考察を加えた。

制度間の費用と効果の関係については、都市公園事業以外の制度において費用便益の算定手法が確立していないため制度間の有効性の比較ができない状況にある。そこで適用可能な次善の方策として、費用についての相対的な指標化と、効果について存在効用、利用効用及び永続性を用いて相対的な指標化を行い、制度間の費用と効果を比較することが可能となる試算例を示した。

また、制度のライフサイクルコストである政策の総費用とその費用の発生の時期について、制度の適用に要する費用を一次費用、保有費用及び管理費用に分け、それぞれの費用の時間経過に伴う累積をグラフで示しライフサイクルコストの比較を可能とする考え方を示した。

第六章 効力、住民参加方策等からみた計画制度の構造

利害調整の意思決定の役割を持つ計画制度について、ステークホルダーへ影響を与える計画の持つ効力の観点からと、住民や専門家等の意見の反映方策の観点から考察を加え、以下の点を示した。

効力による整理では、私人の権利に影響すると同時に行政内の調整機能を有する包括的計画、私人の権利の規制効力を持つ計画、私人への給付効力を持つ計画、行政内の調整機能を持つ計画に分類できる。また、包括的計画を上位計画として直接の規制効力を持つ計画が定められる関係が基本であり、包括的計画として緑の基本計画等が重要な役割を持つ。住民や専門家等の意見の反映方策では、公益性が強かつ広域性が高いほど住民意見の反映方策は弱く、公益性が弱まり影響範囲が狭くなるほどより住民意見の反映方策が強い傾向にある。また、ステークホルダーの意見を政策に反映するには、個別の規制計画の根拠となる包括的計画の策定時の手続きが最も重要であることを示した。

第七章 今後の緑地確保制度の展開方策についての考察

今後は、緑地の存在効用のより一層の重視、人口減少への対応、厳しい財政制約の下で緑地を効率的に確保する方策の充実等が必要であることから、以下の展開方策を示した。

第一に、緑の基本計画等の包括的計画の策定時に、緑地の価値評価と確保の方向性を、財産権の制約と補償の関係及び適用する制度の費用と効果の関係等利害関係に関する情報を含めて示し、ステークホルダーの意見を反映する政策決定方策を提案した。都市計画が定められる前の段階から緑地の価値を顕在化させ、ステークホルダーの合理的・経済的行動により緑地の確保を図るものである。

第二に、より効率的に緑地が確保できる方策として、存在効用を重視する観点で、公共財である都市公園の整備から私的財の緑地の確保に政策の重点を移すことにより、総体としての緑地確保のための公共費用を抑制するとともに、私的財の緑地に対する補償等の割合を増加することにより制度の有効性を高める方向性を示した。

終章 本研究の成果と課題

本研究で得られた知見には以下のものがある。

まず、経済学的な視点を導入し、複雑な緑地確保制度を、緑地を確保するための負担分担を調整する仕組みとして同一の論理で横断的に捉える、制度体系全体の構造の把握につながる新しい枠組みを提供した。

併せて、以下の4つの視点から緑地確保制度体系の構造を示した。

- 制度の発展経緯からみた構造として、対象とする空間と、都市施設制度、土地利用規制により既存の緑地を確保する制度、敷地の緑化を進める制度の展開について4つの時期に区分して示した。
- 財産権に対する制約と補償等の関係から、制度を収用・使用対象事業、補償のある土地利用規制制度、補償のない土地利用規制制度に分け、制約の強さに応じて補償等の大きさが異なる段階的な構造であることを示した。これにより緑地保有者に対し財産権の制限と補償等の関係を明示することが可能となる。
- 制度の費用と効果の関係からみた制度体系の構造については、各制度の適用に要する費用と効果の関係を制度間で相対的に指標化し比較する考え方と、制度のライフサイクルコストを比較する考え方を示した。これにより現場の状況や財政状況に応じた、より効果的・効率的な政策の選択が可能となる。
- 制度の適用の根拠となる計画制度については、計画の効力の観点と、住民や専門家等の意見の反映方策から、計画の相互の関係を把握し全体の構造を示した。

また、新しい方法論としてステークホルダーの合理的・経済的行動により緑地保全の効果を高める政策決定方策を提案するとともに、以下の個別の制度の展開方策を示した。

- 公共性の高い私的財の緑地を確保する手法として、開発許可条件の強化、緑地保有コストの軽減、農業保全施策の展開、行政緑化型市民緑地等
- 私的財の緑地を確保する手法として、敷地内緑化に対する費用の低減方策、認証等による市場メカニズムの活用等
- 地方公共団体の財源問題に対応する、財政力強化に資する補助金、税制のあり方等

これらの方策は、地方公共団体の現場で実現可能なものから、多くの検討が必要なものまで様々であるが、いずれも時代の要請に対応し、より実効性のある緑地確保システムの実現に繋がるものである。さらに課題として、緑地の価値を判断する方法論、提案した方策の適用、緑地の管理費用等の軽減の仕組み、都市政策全般に対する方向性の検討が必要である。