

建築的土地利用と非建築的土地利用のバランス のとれた一体的な土地利用のあり方(その2)

	スライド番号
集約型都市構造化に向けた市街化区域の再構成に関する 論点	1～8
・市街化区域の空間の再構成の考え方	(1～2)
・集積を維持・増進するコアのあり方	(3～6)
・都市農地・農業の位置付けのあり方	(7～8)

集約型都市構造化に向けた市街化区域の再構成に関する論点

項 目	説 明
<p data-bbox="43 239 868 305" style="border: 1px solid black; padding: 5px;">1 市街化区域の空間の再構成の考え方</p> <p data-bbox="20 339 859 429">○「現に市街化区域に指定されているエリア」を起点とする検討</p> <p data-bbox="93 592 654 629">・市街化区域の新たな位置付け</p> <p data-bbox="93 933 457 968">(空間のメリハリのイメージ)</p> <p data-bbox="93 1205 712 1239">(厳密なゾーニングによらないゆるやかな実現)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="965 248 2032 358">●「現に市街化区域に指定されているエリア」が存在するのであるから、これをそのまま議論・検討の土台として、どのような空間構造をどのような手段によって誘導・形成していくかを論じることが、現場実務にもなじむと考えられる。 <li data-bbox="965 405 2047 544">●今後の人口や産業のソフト化に伴う土地利用需要の動向などを踏まえ、現在の市街化区域が将来に向けて、均質な空間の広がりではあり得ない。より空間のメリハリを誘導していく必要があると考えられる(これが、集約型都市構造化の一つの現れ)。 <li data-bbox="965 591 2047 891">●このため、市街化区域は、これまでのような非建築的土地利用の転換を促し総体として建築的土地利用に供し、その高度化を図っていく区域というような性格付けから、一定のまとまりのある安定的な非建築的土地利用を抱き込んだ区域として再定義すべきではないか。(あるべき論(Sollen)というよりも、事実そうである(Sein)、また、そうならざるを得ない。) <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="982 782 2047 891">※これは、市街化区域・市街化調整区域の区域区分の意義、規制の根拠やあり方等と密接に関連しており、ゾーニングシステム全体として整合性を持って検討していかなければならないのではないか。 <p style="text-align: right; margin-right: 20px;">*は参考資料1番号(以下同じ。)</p> <li data-bbox="965 933 2059 1158">●市街化区域空間のメリハリとは、例えば、以下のようなイメージ。*1-4 <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="982 976 1576 1005">①集積のコアを中心に密度が維持増進され、 <li data-bbox="982 1011 2047 1039">②非建築的土地利用(緑や農地等)の骨格的構造の保全がより強化される一方、 <li data-bbox="982 1045 2047 1158">③これらの間にある基質的な領域は、緑に富んだ住宅地となっていく、都市化によって埋没した地形的自然的構造の回復により緑のネットワークが連たん市街地に挿入されること等により、全体として、クラスター状に分節化されていく。 <li data-bbox="965 1200 2047 1419">●③のような基質的な領域のあり方は、単純な二分法(同心円構造等)では捉えられず、また、現に相当の居住者が存在する空間に厳しい規制を及ぼすゾーニングなど、規制水準差による実現(例えば、逆線引き・ダウンゾーニング)は困難ではないか。むしろ、集積の維持増進のためのコアの高度利用、跡地の空間リサイクルの取組や、これに反する開発の抑制によって、ゆるやかに実現していくシナリオが現実的ではないか。

- 多摩川崖線の樹林地は、市域の骨格を形成しており、連続した崖線景観、動植物の生息生育空間、ヒートアイランド現象の緩和などの観点から、重要な緑地帯となっているが、昭和40年代から活発化した宅地開発が進み、現在においても樹林地や農地の減少が見られる。
- 川崎の景観を特徴づける崖線景観のつらなりの維持・回復のため、樹林地の保全のみならず、住宅地の緑化や農地の保全等に複合的に取り組んでいる。



図1 多摩川崖線軸における緑地保全及び緑化の方針

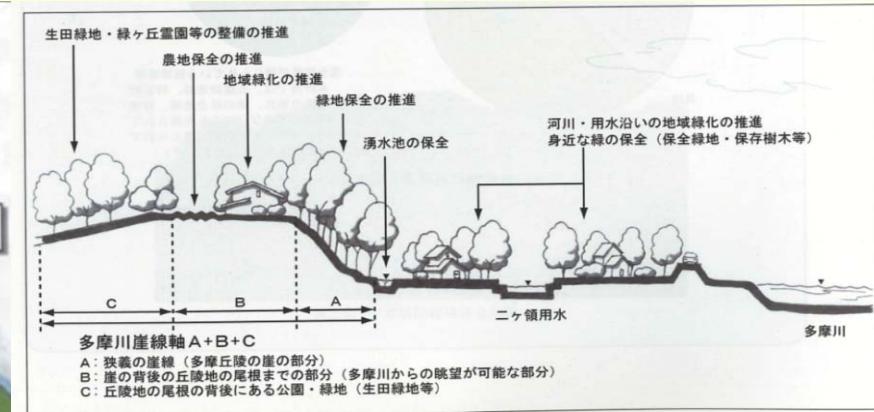


図2 多摩川崖線軸の断面イメージ

2 集積を維持・増進するコアのあり方

○骨格的部分と基質的部分が明確になる多心ネットワーク構造

(コアの把握の視点)

・集積の誘導の手法の充実

※ここでは、「特別解」ともいえる国際競争の中にある大都市の枢要拠点の議論ではなく、市街化区域の制度論を考える上で、より一般的な、全国的生活空間である市街地の再構成とコアを論ずる。

●市街化区域の骨格的部分は、公共公益施設等の都市機能の集積とこれを取り巻く居住機能の集積から成るコアとそのネットワークにより構成され、都市の規模により、同心円状(単一心)ではなく、階層的な体系(多心ネットワーク)となることが想定される。例えば、都心の就業地と通勤者の居住地が分解し、後者のコアは、「居住機能を中心とし、これを支える都市機能の集積」となる。

●こうしたコアの構造の計画論については、①サービス供給側の効率性、②需要側の利便性等から、地域の実情に応じて明らかにされるものと考えられる。

①の視点の例

既存ストックの最大限活用

富山市のような公共交通指向型土地利用の取組 *5

医療・福祉ネットワークの位置付けの重視(地域医療の再生、地域包括ケアシステムなど、今後の再編等の動向との連携) 等 *6-8

②の視点の例

仙台市のようなアクセシビリティ指標を活用した市街地評価の取組 等

●具体の施設集積の立地誘導に当たっては、土地制約や、地価水準(採算性)の問題があると考えられる。例えば、高齢者福祉施設のうち、地価負担力の低い施設のまちなかの立地は進んでおらず、周辺部に拡散する傾向が懸念される。このため、以下のような関連するまちづくりの取組を踏まえつつ、市場と向き合ったまちづくり手法の高度化を図ることを検討する必要があるのではないか。

*9-10

①既存ストック活用

公有地活用や公的施設との合築・複合施設化 *11-12

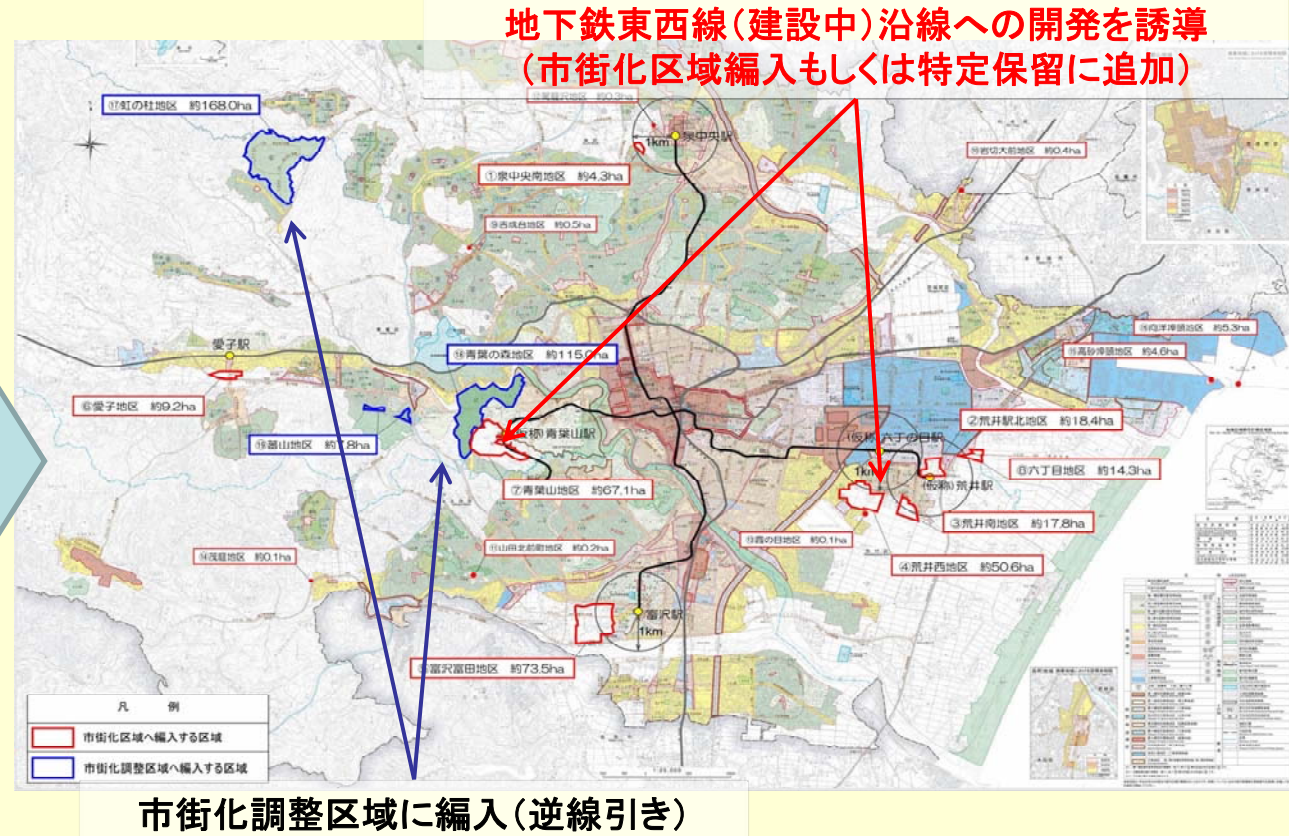
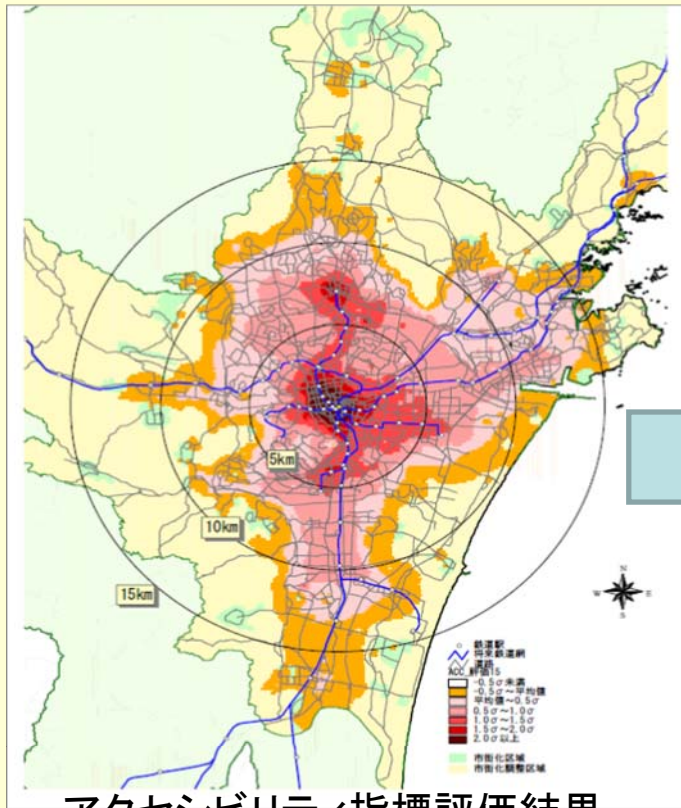
需要変化に対応した用途転換 等 *13

②用地や収容空間生み出し

土地区画整理事業・市街地再開発事業制度の活用 *14-15

容積率緩和による機能誘導 等 *16-17

- 将来交通ネットワークを加味し、パーソントリップ調査データによりアクセシビリティ(※)指標を算出。
- その評価結果をもとに区域区分を見直すべきエリアを抽出し、都市計画の変更に反映。



「人口減少・高齢社会を迎えるにあたっては、効率的で持続可能な、過度に自動車交通に頼らないコンパクトなまちづくりが求められる。このことから、新たな市街地形成に合わせて都市交通を整備するという従来の考え方を転換し、既存の都市交通を前提とした土地利用計画を考えることを基本原則とし、公共交通軸周辺に居住・業務・商業機能が集約した市街地の形成を目指すこととする。」
(宮城県都市計画審議会資料より抜粋)

※アクセシビリティとは：一般的には、「到達しやすさ」を表す指標であり、ITの利用可能性や高齢者・障がい者の利用しやすさを表現するもの。ここでは、「出発地から見た目的地の魅力度」と「目的地への近接性」で示される交通のしやすさを表している。

項目

説明

○コミュニティ、都市産業、都市文化との関わり

・多様性・多元的価値の基盤となることが期待される官民の中間領域の充実

様々な形態・生み出し方・使い方の広場的空間の例

(写真: グランドプラザHP)



グランドプラザ(富山市)
市街地再開発事業による

(写真: 広島市HP)



京橋川オープンカフェ(広島市)
河岸緑地の民間開放

朝市(高山市)江戸時代から続く

(写真: 高山市HP)



(中間領域に関するまちづくりの制度インフラ)

●また、具体の計画論に当たっては、即物的な議論だけでなく、もっと空間を利用し、まもる人間の側の状況を意識しなければ、それ抜きでは議論が成り立たないという性格を持っていると考えられるのではないか。

例えば、コミュニティ、都市産業、都市文化や、「新しい公共」の舞台としてどう構築されていくかという視点である。

●こうした観点から新たに構築していかなければならない都市インフラとしては、高度化する福祉的ネットワークへの対応のみならず、様々な形態の広場等(パブリックスペース)など、多様な社会・企業活動(ソフト)と結び付いた、官民の中間領域の充実が望まれるのではないか。

これは、民がこれまでの官の機能を効率的に肩代わりするものと狭く位置付けるべきものではなく、本来、人間関係のインフラとして重要なものであり、都市にとって、「集積」と並んで本質的要素であり、魅力や成長の鍵となる、「多様性・多元的価値」の基盤を成すとも考えられる。

●こうした中間領域に関するまちづくりの制度としては、ある特定の型にはめるようなものではなく、民間の自主性を基礎として、

・運営管理主体(エリアマネジメント)の役割や権限を明確にするとともに、
・当事者の取り決めたルールや協定が安定的に保全され、都市計画とも有機的なつながりを持つようにすること

が考えられるのではないか。

(例えば、協定の内容が一定の手続きを経て都市計画の内容に取り込まれること、都市計画事業の対象を拡張すること等)

●従前、まちづくり分野でも、当事者が変更した場合の承継効を法律効果とする様々な協定制度が制度化され、活用されてきている。これらは、違反是正の措置は裁判的解決にゆだねられるなど、基本的には私的自治の範疇とされている。

例えば、裁判的解決のコスト等を考えると、協定違反があった場合の是正の実効性に限界もある。民間の主体性や創意工夫を活かすことと、公的介入を強めることとは相反する面もあるが、平時は見守ることに徹し介入しないが、トラブルが発生した際は中立の第三者・裁定者として関与する、といった新たな行政の関わり方を追求することも検討に値するのではないか。*18-21

私人間の契約

緑地協定（都市緑地法）

都市計画区域内等において、地域の良好な環境を確保するため、**緑地の保全又は緑化**について、地権者間で契約

建築協定（建築基準法）

市町村が条例で定める区域内において、住宅地としての環境を維持増進等するため、**建築物に関する基準**について、地権者間で契約

景観協定（景観法）

景観計画区域内において、良好な景観を形成するため、**建築物等に関する基準**について、地権者間で契約

避難経路協定（密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律）

防災再開発促進地区内において、災害時における避難上必要な経路を確保するため、**避難経路の整備又は管理**について、地権者間で契約

都市再生整備歩行者経路協定（歩行者ネットワーク協定）（都市再生特別措置法）

都市再生緊急整備地域内において、歩行者の移動上の利便性及び安全性の向上のため、**経路の整備又は管理**について、地権者間で契約

私人と行政の間の契約

市民緑地契約（都市緑地法）

都市計画区域内等において、良好な都市環境の形成を図るため、**住民の利便のための施設の整備又は緑地の管理**について、公共団体・土地等所有者間で契約（※承継効なし）

利便施設協定（道路法）

道路の区域外において、道路の通行者又は利用者の利便の確保のため、**道路外利便施設の管理**について、公共団体・地権者間で契約

管理協定（景観法）

景観重要建造物又は景観重要樹木の適切な管理のため、**景観重要建造物又は景観重要樹木の管理**について、公共団体・所有者間で契約

管理協定（都市緑地法）

緑地保全地域又は特別緑地保全地区内において、緑地の保全のため、**緑地の管理又は施設の整備**について、公共団体・地権者間で契約

3 都市農地・農業の位置付けのあり方

○市街化区域の空間の再構成の中での位置付けについての論点

・存在に必然性のある安定的な非建築的土地利用としての活用

(保全すべき農地の区分と、プラス α としての営農継続環境整備)

(農業政策との再結合)

- 以上のような検討の方向、市街化区域像の変化は、都市計画と、市街化区域に残る主要な非建築的土地利用の一つである都市農地、都市農業との関係にも反映・影響。^{*22}
- また、近年、都市住民の都市農地に関する意識にも変化があり、保全すべき土地という認識が高まっている。^{*23} このような情勢の中で、平成22年の食料・農業・農村基本計画において、「これまでの都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の見直しを検討する。」と記述されるなど、農業政策に対する要請にも変化がみられる。^{*24}
- 従前、都市的土地利用とは対立物として、また、市街化区域内においては、都市的土地利用への転換の種地として扱われてきたとあってよい農地については、上記のように、市街化区域の空間の再構成の中で、「転用されるべき用途」「あってもなくてもよい用途」ではなく、必然性のある(あって当たり前の)安定的な非建築的土地利用として活かしていくことが考えられるのではないか。
- この場合、市街化区域内農地の実態、農地所有者の利用意向等から見て、現況農地のすべてを画一的に保全するという枠組は現実的ではないのではないか。
また、農地は農業が営まれて初めて機能が果たされるものであり、そうした利用方法(作為)を継続的に担保する手段としては、建築規制だけでは不十分ではないか。
- 例えば、農地所有者の利用意向を踏まえることとなっている生産緑地地区制度^{*25-26}の活用等により、都市計画上位置付けられたものについて、的確な建築規制等の措置を及ぼすことが土台になり、さらに、農業政策と再結合する上で必要な措置(上記の市街化区域の再定義に併せた、農業政策上の位置付けの見直しを含む。)を加えること等を検討する必要があるのではないか。
これに加えて、都市農業の特質に応じた農業が継続できる環境を伴うことが必要と考えられ、都市農業政策と連携した、農地と宅地が混在するエリアの空間管理や市民参加型の仕組など、そのための枠組を検討する必要があるのではないか。

項目

説明

・都市農業の特性

●都市農業の特性としては、以下のようなものが挙げられており、規模拡大が容易にできず、規模拡大による生産性向上、コスト競争力の獲得といった主要生産地における農業政策の方向性となじみにくい一方、都市部の非農業者等を中心とする消費者との距離が近いという特徴を有するという、都市農業特有の視点が必要ではないか。

①農地の小規模分散所有 *27

②労働集約的、少量多品目・高付加価値生産 *28-30

③農外所得に大幅に支えられる産業構造

※②の特徴を活かす主業的農家と多くの自給的農家に分化しているが、いずれも不動産収入などの農外所得への依存が大きい。一方、それがなければ、都市において農業の安定的な運営も困難であるという面もあるのではないか。

*31-32

・農業生産機能と居住機能などの都市機能を活かすエリアマネジメントへの展開の可能性

●既に、市民参加を農業経営に活用する「体験農園方式」が試みられているように、こうした都市農業の特性に応じた開かれた生産方式が農家単位で進められている。

後継者の問題などから、今後は、個々の農家の取り組みに依拠するだけでなく、持続的な営農を確保するための農業政策を導入すること、更には、これと、農地と宅地を含む空間の整序などのまちづくり機能がリンクし、農と住の機能を活かすある種のエリアマネジメントを行う体制を展開することも考えられるのではないか。*33-35

(練馬区の体験農園方式) *出典:練馬区ホームページ

・農業体験農園は、練馬区が管理する区民農園・市民農園とは異なり、農家が開設し、耕作の主導権を持って経営・管理している農園です。

・利用者は、入園料・野菜収穫物代金を支払い、園主(農家)の指導のもと、種まきや苗の植付けから収穫までを体験します。

●なお、都市農地のあり方に大きな影響のある税制上の取扱いの見直しについては、転用が自由にできる状態での他の宅地との公平性の問題や、都市計画上及び農地制度上の規制水準との関係、農業生産機能の水準、農地所有者の利用意向との兼ね合いなど、慎重に総合的な見地から検討される必要があるのではないか。*36

①エコ・コンパクトシティに向けた一つの実現手段として、都市内部の有効利用と周辺部の保全を一体的に実現する仕組

- 施策プロトタイプとなり得る幅広い環境貢献措置を評価した容積率緩和の運用(第3回)
 - ・離れたエリアにおける緑地保全等の環境貢献等を評価した容積率緩和と環境貢献の担保措置
- 容積率制度の現状と課題(第4回)
- 密度コントロール・誘導手法のあり方 等

②建築的土地利用と非建築的土地利用(緑地、農地等)とのバランスのとれた一体的な土地利用のあり方

- 我が国のゾーニングシステムの特徴(第5回)
- アプローチのイメージ(例)(第5回)
 - ・「空間のリサイクル」
 - ・都市施設と土地利用の融合的取組(駐車場・緑地)
 - ・統合キャップ&トレード
- 集約型都市構造化に向けた市街化区域の再構成(第6回)
 - ・集積を維持増進するコアのあり方(中間領域・協定)
 - ・都市農地・農業の位置付けのあり方
- 市街化調整区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外の土地利用の課題(線引き制度、都市計画区域等)
- 都市圏レベルの広域の課題 等

③郊外部における新市街地開発型事業の抑制(選択と集中)及び長期にわたり実現していない都市計画の定期的見直し検討ルールの確立

- 都市計画のPDCAサイクルの確立(長期にわたり実現していない計画の見直しの徹底)
- 円滑な合意形成、事前明示性等の観点から求められる計画のスタンダードのあり方(低炭素都市づくり、計画見直しルール等)
- 効果評価の客観化、策定根拠の客観化の両面から必要な情報の収集・分析・データベース化の強化
- マスタープランのマネジメント機能の向上 等

○都市計画における分権化の徹底と全体の調和の確保(第2回)

○都市計画制度体系(全体的枠組)(第3回)

- ・土地利用計画として備えるべき共通一般の原則的事項(適正手続、体系性・総合性)
- ・法令で定められなければならない事項
- ・事前明示すべきルール・基準

○計画及び実現手法の体系のあり方 等