

都市計画制度体系の見直しの方向性 (全体的枠組)の検討(その2)

	スライド番号
「マスタープラン」制度及び地区計画等制度関連の検討の素材	1～8
計画及び実現手法の体系のあり方に関する論点	9～13
・集約型都市構造化の方向性を踏まえた基本理念等の明確化	(9～11)
・関連法、条例、協定等との関係整理と制度の枠組に関する検討の素材	(12～15)

「マスタープラン」制度及び地区計画等制度関連の検討の素材

項目

説明（現状・近年の動向等）

1 「マスタープラン」制度

○マスタープランの意義

・「部分と全体」を結ぶ一体化・調整機能、参加促進機能

- 都市の将来像や実現手段である都市計画総体としての方針やプログラム、都市計画相互の関係を明示。
都市計画の「一体性総合性」を確保するとともに、課題や根拠を分かりやすく明らかにすることによって都市計画への理解を深め、参加の実質化・認識の共有を推進する重要な手段として、制度及び策定内容の充実が図られてきた。

《都市計画におけるマスタープランの役割》

都市計画中央審議会答申第20号(平成3年12月20日)抄

- ・住民の都市計画に対する理解と策定への参加を容易にするため都市の将来像を明示すること。
- ・長期的な都市づくりの基本方針として、土地利用、都市施設及び市街地開発事業の個別具体の都市計画を先導し、各個別計画相互間の整合性・総合性の確保を図ること。
- ・個別具体の都市計画について、計画の実現の見通しとして、市街地整備の手法や時期等を明らかにすること。

現行法制定時には、都道府県レベルの線引き都市計画の一部を成す「整備・開発・保全の方針」として制度化され、緑のマスタープラン、市街地整備基本計画や地下利用ガイドプランの基本事項の位置付け、法定の都市再開発方針の位置付けなどの内容拡充。

平成4年改正で創設されたいわゆる「市町村マスタープラン」(都市計画法第18条の2)により、都道府県レベルと市町村レベルの二層構造化。

平成12年改正で、都道府県レベルのマスタープランの策定対象を都市計画区域全体に拡大(「都市計画区域マスタープラン」(都市計画法第6条の2)等に拡充)。

・都市計画の見直しの方針

- 制度化・策定変更時点の先後関係から、具体の都市計画の一からの決定方針というよりも、実態としては都市計画「見直しの方針」としての機能を帯びている。

「コンパクトシティ」の考え方を目標等に掲げるマスタープランが増加。*1

抽象的な概念ではなく、集約型都市構造化への取組の具体論を位置付ける枠組とされる必要。

*は参考資料1の番号(以下同じ。)

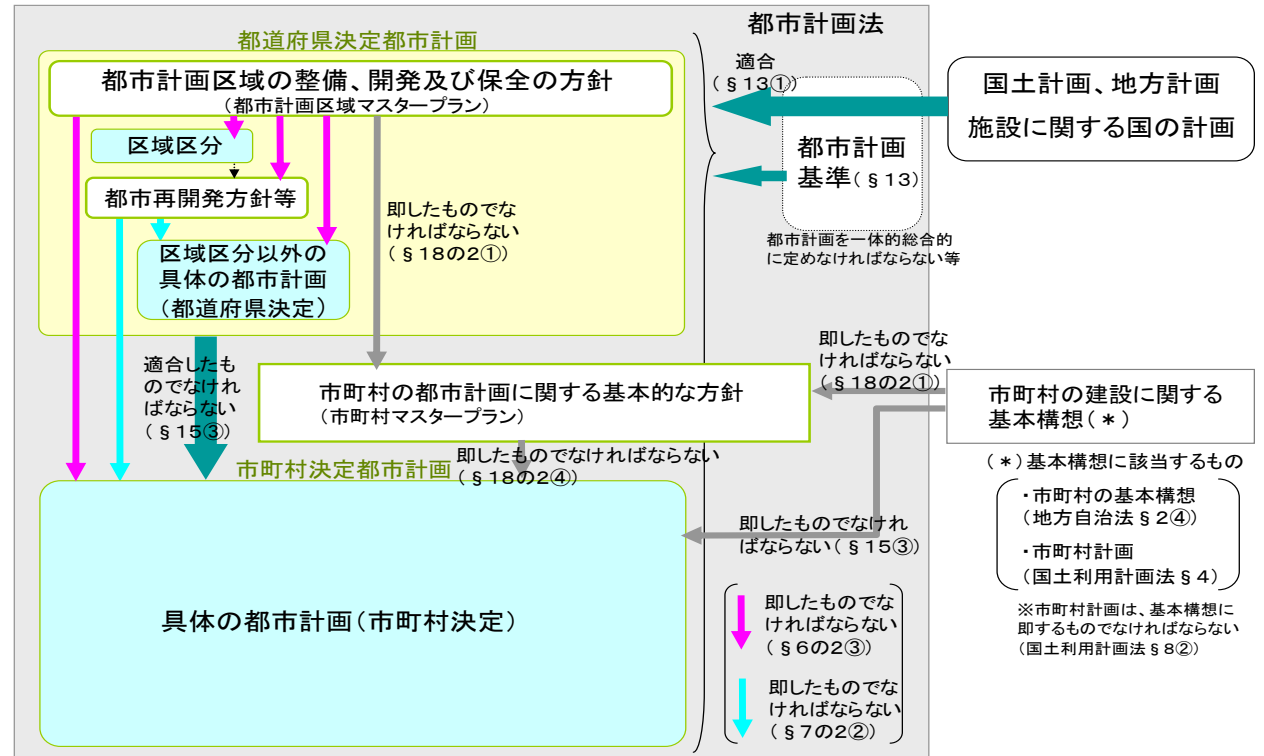
項目

説明（現状・近年の動向等）

・都市計画を先導し体系化する法的効果
（それ自体権利制限を伴わない）

●目的に応じた権利制限を伴う具体の都市計画と異なり、それ自体は権利制限を伴わず、法律上の効果は主として都市計画の内容に方向付けを与える調整機能（上位計画として、これに具体の都市計画が「即する」ものとする）。

マスタープラン・具体の都市計画の階層を「適合」ないし「即する」関係として体系化。
（権利制限を伴わないことに呼応し定性的内容、即地性具体性の緩やかな内容を含み得るもの。
「即する」とは、これらによる枠組的方向付けを想定する表現。）



●都市計画と関連する分野の計画との接点

(例) 緑の基本計画(「市町村マスタープラン」に適合)
 中心市街地活性化基本計画(都市計画及び「市町村マスタープラン」と調和)
 景観計画(「都市計画区域マスタープラン」・「市町村マスタープラン」に適合)

○課題

・広域対応の充実

・総合化・マネジメント機能の強化

- 都市計画区域を超える都市活動の広域化、市町村合併による行政の広域化等に的確に対応したものとしていく必要。

当面、都市計画区域の再編、密接に関連する複数都市計画区域について共通の広域的事項を定めるなど「都市計画区域マスタープラン」の広域化対応を進めることを検討しているところ。*2

更に、「都市計画区域を与件としてマスタープランを策定する」という順序ではなく、「広域の方針に基づき準都市計画区域を含む土地利用コントロールの適用範囲を明確化する」など、体系の見直し（順序の逆転）が考えられるのではないか。*3-5

（都市計画区域指定後に区域内で行われることとなっている基礎調査の位置付けも、都市計画上必要な広域的範囲での調査の結果、マスタープランや区域の決定・変更が行われるよう併せて見直し）*6

- 法定制度として即地性のある都市計画の予定的事項などに絞り込んで運営していくだけでなく、より即地性がゆるやかで定性的な方針事項を描くことができるという特性を活かして、これに基づいて都市計画や開発・建築活動を「直接」「緩やかに」規律していくようなマネジメントを強化すべきではないか。

併せて、法定都市計画のフィジカルな空間計画としての性格を基軸としつつ、まちづくり・地域づくりの目標に関連する生活質の向上、活力ある多様な魅力づくり、安全安心といったソフトな領域・手段との連携を強めることが考えられる。

こうした取組は、「都市計画区域マスタープラン」と「市町村マスタープラン」の双方で並行的に進めるのではなく、まず「市町村マスタープラン」において取り組むことにふさわしいのではないか。（現状でも、柔軟に内容を定めている例が多く見られるが、こうした性格を活かす意味で「非都市計画」の位置付けが適している面）*7-9

一方、「都市計画区域マスタープラン」は、都道府県レベルで広域に展開していくとともに、ビジョン性よりも調整機能をより重視して追求（例えば、広域に影響の及ぶ施設の立地調整の方針や、低炭素都市づくりガイドラインのようなデータ分析手法を活用した広域的観点からの集約型都市構造化、低炭素化等の構造的な方向付けを重点とするなど）。*10-12

これにより、二層構造のマスタープランを単なる対象の広狭、上位（大枠）と下位（詳細）の関係と捉えるのではなく、機能や性格付けの違いと捉え、市町村単位の都市計画運営の強化（「市町村マスタープラン」を「都市計画制度の中核」的に位置付け）を図ることが考えられるのではないか。

項 目

説 明（現状・近年の動向等）

・参加の充実

- 具体性のある個別都市計画に比べ、関心が盛り上がりず住民参加が得られにくいとの指摘。マスタープランの特性に応じた参加実質化の工夫と取組が必要ではないか。

いわば直接参加を参加の基軸に据えた個別都市計画に対し、例えば、間接参加を強化する（その観点からの議会との関わり）など。また、情報技術の進展に伴うビジュアル化等を駆使して、更に課題や機能を分かりやすく提示していく努力も望まれる。 *13

（参考）都市計画中央審議会答申第10号（昭和54年12月5日）抄

「地区レベルから広域的マスタープランに至る多様な都市計画に対する合意形成の手續についても多様化する方向性で検討する必要がある。」

2 地区計画等制度

○制度の特徴と課題

・方針、土地利用から施設の
詳細計画、独自の実現
手段を伴う総合的計画

・土地利用に関連する各種
の政策の具体的手段として
活用
（「計画の詳細化」の汎用
的手法）

- 街区・住区・徒歩圏レベルのまとまりのある身近な範囲の具体的エリアにおいて、
 - ①用途地域や都市計画施設による都市空間の枠組を詳細化・補完するというだけでなく、
 - ②方針（ビジョン）から詳細空間計画（この性格に応じた参加手続の加重、申出制度）、実現手段（届出勧告制）まで伴う、総合的計画でもある（いわばミクロの都市計画）。*14

（参考）都市計画中央審議会答申第20号（平成3年12月20日）抄

「都市全体の見地から定める「整備、開発又は保全の方針」と用途地域制度を第一段目の計画と位置付ける一方、市町村による都市計画のマスタープランと地区計画制度を第二段目の計画と位置付けることが必要である。」

- フルセットではなく、メニューから必要な事項を選択でき、段階的対応が可能な、対象地域の特性に応じることのできる柔軟な仕組。*15
（方針をまず定め、合意形成の上で詳細（地区整備計画等）を定める方式や、届出勧告による誘導手段と建築条例の制定による建築確認による強制力のある担保手段の選択等）

担保手段としては、地区整備計画に基づく勧告、建築基準法による建築条例が制定されている場合の建築確認のほか、開発許可が必要な場合の許可基準ともされている。*16

- まず特例的制度として創設された後、まちづくりの様々な場面で活用される汎用制度として進展。建築規制の合理化や特定具体の政策目的の手段としてオプションを追加。*17-19

特別な制度ではなく、当たり前の制度との認識が定着。

（761市町村において、5,506地区（約13万ha）を策定済み（平成21年3月末現在）*20

都市計画区域を有する市町村（1,398）の54%、市街化区域（約144万ha）の8.6%に相当）

画一的な適用ではなく、地域の特性に応じた新たな活用方法の創意工夫などの計画論が進化。

近年の都市計画制度見直しは、何らかの形で「計画の詳細化」を基軸としており、その重要な手段。

平成18年改正においては、周囲に影響のある大規模集客施設の立地調整手段として活用。

- オプションの追加による制度充実の一方で、体系の複雑化の傾向。

平成14年改正において、地区計画等（都市計画法・都市再開発法によるもの）の種類を統合・メニュー化。その後の制度拡充で種類が増加（都市計画法以外の特定の政策目的を掲げる法律の制定等による）。

項目

説明（現状・近年の動向等）

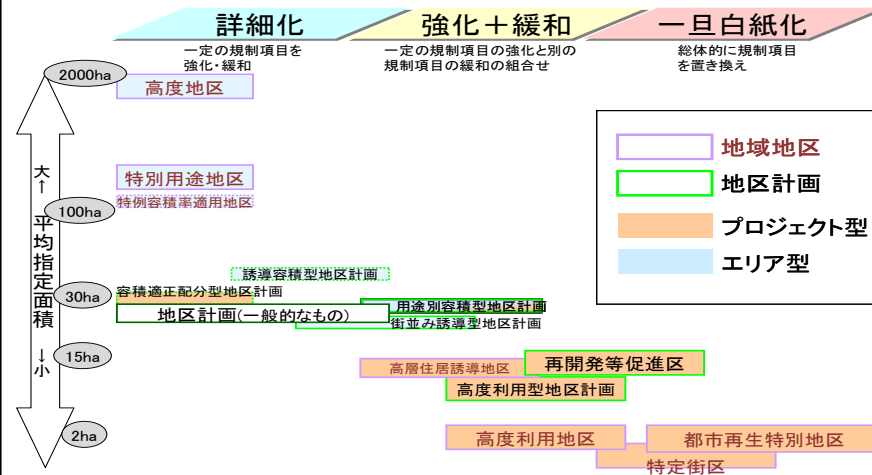
○制度の展開の方向性

- ・更なる一般化、シンプル化

- 一般的な制度との性格を更に進め、用途地域の特則制度ではなく、市街地における土地利用計画の中核的な位置付けを与えていく方向性が考えられるのではないかと。

都市計画中央審議会答申第20号（平成3年12月20日）の「第二段目の計画」を基軸する考え方（例えば、用途地域と併存ではなく置き換え、用途地域を補完的位置付けとする。）等

- その際用途地域をベースに、地域の特性に応じた詳細化を図る地域地区・地区計画等について、内容に対する法令の規律を含め、総体として一層シンプルな制度を指向。



「具体の都市整備を念頭に規制緩和・高度利用を図るプロジェクト型の、建築計画により近いもの」と、「まとまりのある地域単位の視点から入って、その特性にふさわしい保全・整備を図る、エリア型のもの」等に利用場面の傾向が分かれ、それぞれ、地域地区制度で計画事項が重複するものもあり、分かりにくさの原因になっている面。

一方、都市計画決定権者の判断によって、これらの重複的な適用を前提にした容積率緩和の運用が一定定着している例も見られるなどの現状も踏まえる必要。

- ・官民中間領域の充実

- PPPの推進、人間関係のインフラともいべき「まちなかの多様なパブリックスペース」の確保・維持の観点から、地区施設関連制度の充実。

例えば、地区施設の運営や関連するソフトな領域を含む協定、エリアマネジメント体制等の位置付けと支援（区分所有法の団地管理組合（共有施設を管理）の発想を非共有である地区施設に応用するといったイメージ等）、予定道路制度以外の緑地その他の空地等の担保手段。*21

- ・策定プロセスの多様化

- 「提案」「申出」制度は、地域の側の発意で行政に対し行う形式となっているが、都市計画決定権者側がまず「地域に課題を投げかけ、合意形成を促し（場合によっては行政も参画）、結果を都市計画に採り入れていく」方式の重視。*22

国策的見地から課題のあるエリア内で合意形成をモデル的に促進している「まちづくり計画策定担い手支援事業」の発想の展開（地域の合意・協定を都市計画に組み込んでいく仕組みの検討場面の一つ）。*23-24
一方、加重されている参加手続については、こうした地域の側のイニシアチブがある場合について合理化。

項目

説明（現状・近年の動向等）

3 論点として考えられる
主な事項

○ソフトな内容の位置付け

フィジカルな側面にとどまらず、ソフトな側面もまちづくりに採り入れていく観点から、計画事項の拡大・自由化を積極的に行うべきではないか。

都市計画制度は、あくまでフィジカルな空間計画を基軸にしつつ、多様な取組と連携した運営が可能となるよう、協定制度等との組合せを追求してはどうか。
その際、法律の枠組は可能な限り、地域の創意工夫を可能とするようにするべきではないか。

法定都市計画は、あくまで担保実現手段を伴うフィジカルな空間計画が本質ではないか（総合化の結果、例えば基本構想や総合計画と差異がなくなる面）。

○即地性の緩やかな定性的項目の取扱いと担保手段

定量的な○×的項目だけでなく、即地性が緩やかで定性的な「方針」上の項目によっても、法律上、勧告といったソフトな働きかけができるようにするべきではないか。また、勧告の実効性を更に強めるべきではないか。

即地性が具体の都市計画の程度まで厳格でなくても、方向性が全く異なることが明らかかなものは、勧告等の働きかけを可能とすることも考えられるのではないか。
そのため、事前明示性等の問題のないようなモデルを明確にして検討してはどうか。

定性的な項目による行政指導は、事前明示性が低く、恣意性や際限がなくなるおそれが高く、認めるべきではないのではないか。
勧告で実効性に欠けるような場合は、必要な都市計画決定・建築条例制定により担保手段を備えれば足りる。

○制度体系の見直し

地区計画等や街区レベルの建築計画の制度体系をシンプルにし、分かりやすいものとする観点から、規制項目の基準を設けている建築基準法集団規定を含めてメニュー化・統合をすべきではないか。

シンプル化を指向するが、体系の見直しのタイミングは、既存制度で実現することができないような実体的な意味のある見直し項目と併せ、事務量を勘案して行うべきではないか。それまでの間、制度の一覧化、解説など情報提供の充実に努めるべき。*25

権利制限の合理性、事前明示等の観点から、法律の枠組が地域の条件に応じて基準化されているものであること、法形式を変更することだけでも条例変更等煩雑な事務を多く発生させることから、法令形式の見直しを論ずる実益はない。

「広域的都市構造」と「身近なまちづくり」の関係(現行)

○都市計画区域を超える広域性は、広域を所管する主体の視点で担保



シナリオ1

「まちづくりは住民に身近な基礎自治体の問題」として、市町村の裁量にゆだね(条例化)、広域主体との調整(関与)は原則的に排除(第二段目に一元化)



シナリオ2

身近な問題については地域にゆだねていくという分権的方向を前提としつつ、構造的広域的課題にも新たな光を当てる。

- ① 現行都市計画区域を超える広域的対応の強化
 - ・「都市計画区域マスタープラン」の広域化、現行都市計画区域を超える土地利用コントロール等
 - ・「地域づくり」といったビジョン性、上位計画性よりも、集約型都市構造化、低炭素化などの構造的課題についての関係主体間調整(地域間、農業上の土地利用との調整等)機能を追求(コーディネート)
- ② 身近な空間の充実を図る方向の強化
 - ・制度体系は、法令による基準的関与を含めシンプル化を指向。地域にゆだねる。
※市町村単位の運営を基軸。
※合理性、体系性、事前明示性等の一般共通ルールを明確化してメニュー化、広域的視点からの特例(特区的発想)等
 - ・市街地像が明確でないエリアにおける即地性の低い方針的誘導的な土地利用コントロールや協定の活用と保全など、多様な枠組の充実



その他のシナリオ

一の都市計画区域=起点

都道府県決定

○都市計画の一体性の重視・強調
→「全体」が「部分」に優先する形式

都市計画中央審議会
答申第20号の
「第一段目の都市計画」

○行政の広域化・広域的集客施設立地等の調整問題

○地方分権の進展・まちづくりの計画論の進化

「市町村マスタープラン」
(平成4年改正～)

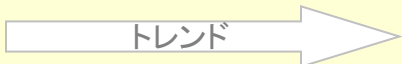
市町村決定

都市計画中央審議会
答申第20号の
「第二段目の都市計画」

○「計画の詳細化」に関する制度改正により、権利義務に「より立ち入る」ディテールに対する法令規定の増大傾向

「まちづくり」

地区計画等
(昭和55年改正～)



○法定都市計画によらない条例、協定等による取組の進展

集約型都市構造化の方向性を踏まえた基本理念等の明確化

項目

1 「集約型都市構造化」という都市政策の基本的方向性の明確化をどのように位置付けるか

○明確化に対応する措置の考え方

(法令上の措置)

(具体の取組の推進)

・「既に規定されている概念」の具体論の変化という側面

(関連法体系を含めた議論への拡張)

説明

●都市社会・活動・環境等の持続可能性を重視した「集約型都市構造化」という基本方針の明確化(第1回小委員会資料4スライド5)*26については、以下のような項目について、検討していくべきではないか。

- ① 法令上、こうした方向性を明確にするとともに、方向性の異なる制度や規定内容の見直しを全般的に併せて行うこと。
- ② 法令上の対応にとどまらず、現実の都市計画のあり方に反映され、具体の取組が推進されるようにすること。

※「集約型都市構造化」は画一的・一様な内容ではなく、持続可能性に関連する大きな方向性を示す概念と考えられるが、具体的には「車利用に過度に依存しない」「公共交通指向型土地利用」といった考え方を重要な要素として含む。

これらの考え方は、現在検討されている交通基本法案や地球温暖化対策の方向性にも関連するが、都市計画としては、こうした特定課題からの視点や目標で論じられるものではなく、これらと対立する面もある他の様々な領域を含めた総合的な判断を行うべきものと考えられるべきではないか。

●土地利用面から見た場合、線引き(区域区分)制度の根底には集約型の発想があり、また、法文上の概念としては、「適正かつ合理的な土地利用」という文言が既に規定されている。「集約型都市構造化」とは、「より抽象的」対「具体的」という関係にあり、後者は、前者のあり方・内容(の変化)そのものなのではないか。

※「概念自体は法文に位置付けられているが、内容が時代に応じ変遷しているという問題」ではないか(「農林漁業との調和」という基本理念についても同様の関係があるのではないか)。

●こうした観点からは、都市計画法にとどまらず、土地基本法や国土利用計画法など関連する法体系全体について議論を及ぼしていくべきではないか。

項目

説明

○具体的な動きにつなげるための方策

・手続的枠組を通じた促進

・「集約型都市構造化」をスタンダードに

(「新たなスタンダード」の考え方)

●法令レベルの対応は、抽象化されざるを得ず、都市計画決定権者における裁量の幅は広く、また、これも尊重していく必要がある中で、より重要な問題は、位置付けたことによって、どういう効果、変化があるか、あるいは生み出せるかということではないか。

●判断や方策の裁量に配慮しつつ、方向性を強めていくためには、例えば、手続的な枠組が考えられるのではないか。

(論点の例)

「計画の見直し」に関連して、以下について、どのように考えるか。

イ この際、一斉に棚卸しをするという考え方。

ロ 一挙にではなく、方向性を明確化する(逆戻りを防ぐ)ことをまず行い、定期的な見直し等を通じ、実現していくという考え方。

●その場合でも、単なる形式的手続に墮することのないよう、「集約型都市構造化」がスタンダードであるといい得る状態とするため、具体の計画論・手法論について、何らかの客観的指針や行為規範を明確にする必要があるのではないか。

(論点の例)

都市計画を的確に運営する責務、運営の基本的考え方等について、以下のような新たなスタンダードをどのように構築していくか。

※「新たなスタンダード」のイメージ

・「都市計画基準」「都市計画運用指針」等、国が共通事項として定立する形式にはこだわらないオープンな枠組。

(都市計画法の解釈運用に関する行政内部の基準にとどまらない、多様な関係者の認識の共有化)

・「する場合の留意点」にとどまらない、法令上の義務ではないが、専門的見地からは「されてしかるべきこと」。(ある種の行為規範性を帯びる。)

・計画論の内容についての判断や論点の客観化・透明化に資するもので、合意形成技術の進化、促進にもつながる。(第8回資料2スライド14の視点)*27

・都市計画に関する専門職能や担い手育成、専門技術性と民意反映の両立にも関わる。

※具体的に「低炭素都市づくり」「計画見直し方式」について、議論を進めてはどうか。

項目

説明

2 制度目標、基本理念や基準の内容に関するその他の論点

・「環境」

・供給側ではなく都市生活者・利用者側の視点

・フィジカルな面にとどまらないソフト面

・用途純化を理想とする計画思想の見直し

・時間軸や変化の内在化

●都市計画の制度目標、基本理念や基準の内容に関し、例えば以下のような論点があるのではないか。

- ① 「環境」が都市計画の目標に明確に位置付けられていないという指摘
 ※「環境」の幅が広く、定義・特定して関係(ある場合は目的・目標、ある場合は配慮事項)を明らかにしていくべき。抽象的でありながら絶対的な基準と捉えるべきではないのではないか。
- ② 現行法制定当時の住宅確保の要請のように、今後福祉的側面をも含む都市生活の豊かさの享受に関し、供給側からだけでなく、都市生活者・利用者側からの目標を掲げるべきとの指摘
 ※「都市計画は、当該都市の住民が健康で文化的な都市生活を享受することができるように、住宅の建設及び居住環境の整備に関する計画を定めなければならない」とする規定(都市計画法第13条第2項。国会審議の過程で追加)の考え方(ある種の生存権的な考え方)のあり方
- ③ 「集約型都市構造化」等の議論が、フィジカルな面をとらえており、生活質の改善や活力ある多様なまちの魅力づくり、安全安心といったソフトな面を捉えていないのではないかという指摘
- ④ 用途の純化を理想型とするゾーニングの考え方のあり方
 ※今後は、純化だけではなく、混在を前提に制御(例えば、「住工混在地域の住宅増加に対応して伝統的な工業機能と共存を図る」*28、「各敷地同一率でなく、まとまりのあるエリアの総量で管理」)していくことが必要ではないか。
 ※積極的な混在(ベストミックス)の発想の実現手段のあり方
 (エネルギー面的利用における、平準化のための用途混在等)
- ⑤ 目標は固定的絶対的なものではなく、時間軸や変化への対応の考え方を入れるべきではないかとの指摘
 ※シナリオ型の目標、長期暫定的な土地利用、用途転換(コンバージョン等)等を探り入れていく考え方
 ※安定性との両立(軸が定まらず、ぶれることとの相違)

関連法、条例、協定等との関係整理と制度の枠組に関する検討の素材

着眼点(例)

法律体系の構成の考え方

○統合一元化／構造(システム)化

・関連する法令の体系性の強化

《方向性(例)》

利害対立や調整の透明化にも配慮した体系

・手続のワンストップ化

《方向性(例)》

具体プロジェクトの進捗に応じ段階的に必要になる国土利用計画法、建築基準法、景観法等関連制度との可及的一体的運営

現状・近年の動向等

- 関連法体系を一体化した事例(韓国の「国土の計画及び利用に関する法律」(2002年)) *29

日本の国土利用計画法と都市計画法に相当する法律を統合(建築基準法集団規定の一部も移行)。

- ・全国をカバーし、国土計画と整合する計画体系(全国土をカバーするゾーニング、開発コントロール)
- ・併せて他の行政庁等による土地利用制限の体系化
→ 開発行為許可手続のワンストップ化
- ・長期未執行都市計画施設の処理

- 一元化を指向するメリット、システム単一化に伴う課題

調整の内部化等により利害調整を円滑化、判断や対応の一貫性、迅速性を強化(一方、システムを単一化してしまうことについては、例えば、広域の視点と狭域の視点など異質な問題を同一のものさしで判断することはできず、また、チェックアンドバランスなどが外部から見えにくいものになる面もあると考えられる。)

→ 総合的な問題に対する「構造化」「システム」的アプローチが必要

総合的な問題に対し、全体のシステムを考えつつ、「異質なものどうし」は区別し、また、目的を限定することによって解いていくという発想。

- 手続のワンストップ化への取組

立地誘致の場合に、立地に必要な土地利用関係手続をワンストップ的に処理するサービスを提供している事例が見られる。 *30

- 電子化・GIS化を通じた統合の枠組 *31

都市計画基図(縮尺2500分の1)を基盤に土地利用関係情報を総合的に提供する例(平成23年度中に国土地理院の基盤地図情報(縮尺2500分の1)が都市計画区域全域(約10万km²)で概成)

紙媒体に加え、都市計画手続に関するインターネット上の情報提供等の取組も進められている。 *32

「都市計画」の定義や外延の考え方

○都市計画と条例の関係

・機能分担の考え方

● 条例形式の利用形態から見た土地利用関係都市計画のタイプ

イ 規制内容が法令により定められているもの	・規制内容が法令で書き切られており、都市計画決定は、もっぱら適用範囲を画することに意味を有するもの	○保全型で比較的強い制限を担保する法律上の許可制を伴う都市計画(歴史的風土特別保存地区等) ○防火地域、準防火地域 ○流通業務地区 等
	・都市計画において、法定のメニューから選択するもの	○用途地域(種類・容積率・建ぺい率)
ロ 規制項目が法令により定められているが、数値等は都市計画で任意に選択するもの	・都市計画の内容が建築確認対象となるもの	○高層住居誘導地区、高度地区、高度利用地区、特定街区、都市再生特別地区 ○特定防災街区整備地区(防火関係の基準は法定) ○景観地区(形態意匠の制限を除く。) ○緑化地域
	・建築確認に連動するためには、更に条例の定めが必要であるとするもの	○地区計画等 (※)
ハ 規制項目が法令により定められているが、規制内容は条例にゆだねられているもの	・条例の内容が建築確認対象法令とされているもの	○特別用途地区 ○駐車場整備地区 ○臨港地区 ○特定用途制限地域
	・条例で、独自の許可制を設けることとされているもの	○風致地区 (※) ○伝統的建造物群保存地区 (※)

規制の発動に条例が関わるもの

(※: 条例又は規制の基準が法令に定められているもの)

・法令の委任によらない独自の条例

●独自条例が目指すものの傾向

近年、土地利用について定める、個別法令の委任によらない独自の条例の制定が、更に進展。

内容は、規制色の弱い誘導的なものから、手続を整備し、実質的には強制力のある許可制的なものまで、幅広いが、調整のための手続事項に主眼があるものから、ゾーニングや審査手続、罰則など、都市計画法の領域に近いものまで、様々なものがある。 *33

特徴としては、全体としては、強制力による実効性に依拠しようというよりも、理念を宣言したり、指導誘導レベルのソフトな措置として、行政側にとって比較的柔軟に使い勝手よく対応することが期待されていると考えられるものが多い。

●都市計画と補完連携させて対応している事例

「三鷹市まちづくり条例」(平成8年) *34

まちづくり条例の中で、独自の計画や手続とともに、地区計画等・建築協定その他の法制度等の活用も、メニューとして位置付け(地区計画等の案の作成手続に関する条例及び建築協定条例を兼ねる。)

●独自条例の基準・手続の事前明示性

「要綱」から「条例」化が進展
宅地建物取引業法による「重要事項説明」の対象外

○まちづくり協定

●まちづくりに関する様々な協定の動向

近年、まちづくりのために住民相互や住民と自治体、あるいは民間事業者も含めて協定を締結する例が増加、多様化。

(まちづくり条例等の中に協定締結の条項を設けている例)

: 241件(平成20年国土交通省調べ)

(協定の性格)

: 土地利用規制に近いもの(公的規制型) ~ 生活ルールのなもの(私的調整型)

(自治体の関わり方)

: 住民間の協定に自治体が承認等を行うもの(タテ型)

~ 自治体自体が協定の当事者となるもの(ヨコ型)

(協定活用に当たっての課題) *35

: 「法的根拠が明確ではなく、どこまでを協定の対象としてよいか」、「協定内容が必ずしも守られず、どう対応したらよいか」等(都市計画部局へのアンケートによる。)

●都市計画に関連した協定活用例 *36

(内容の例)

: 地区計画に記載できない内容のルール化

(基本協定を定めて、この一部を地区計画提案し、その他を協定としてルール化)

地区計画の決定事項の実現の担保

実現した内容の適切な管理(効果の持続性)の担保等

●協定の違反是正手段の例

(是正手続・ペナルティの例)

: 横浜市の例では、建築協定について提示している、協定書のモデルにおいて、協定の運営のための地元組織(運営委員会)を構成し、違反があった場合には運営委員会が是正を請求(従わないときは裁判所へ提訴)する旨を協定書に記載 *37

: 「違約金の支払い」「不履行事実の公表」

(ドイツでは、計画内容の実行を担保するための協定を法定化し、違反した場合の罰則(違約金等)や銀行の債務保証を規定) *35

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)
- 新しい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(第7回)
- 線引き制度、開発許可制度及び都市計画区域(準都市計画区域)制度の現状と課題(第7回)
- 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

- 都市施設、市街地開発事業、都市計画事業の現状と課題(第8回)
- 的確に計画の再構成を進めるための共通的制度基盤の充実(第8回)
 - ・都市計画の定期的な見直し検討ルール(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)
 - ・客観的データの蓄積と利活用の方向性

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(第9回)

- ・集約型都市構造化の方向性を踏まえた基本理念等の明確化
- ・関連法、条例、協定等との関係整理と制度の枠組

○「マスタープラン」制度及び地区計画等制度の現状と課題(第9回)

等

都市計画制度の総点検

抽出される議論の「塊」のイメージ

《現行制度項目のレビュー》

- 線引き制度、開発許可制度及び都市計画区域(準都市計画区域)制度(第7回)
- 容積率(密度コントロール)制度(第4回)
- 都市施設・市街地開発事業に関する都市計画及び都市計画事業制度(第8回)
- 「マスタープラン」制度及び地区計画等制度(第9回)

《新たな枠組やシステムの可能性》

- 都市内部及び周辺の土地利用の枠組
 - ・集約型都市構造化に向けた市街化区域の再構成(市街地のコア・都市農地)(第6回)
 - ・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(第7回)
- 建築・非建築のバランスのとれた新しいアプローチ
 - ・空間のリサイクル(第5回)
 - ・都市施設と土地利用の融合と規制項目の地域間融通(第3~5回)(環境貢献による容積率緩和・駐車場・緑地)
- 的確に計画の再構成を進めるための共通の基盤
 - ・集約型都市構造化等の基本理念等の明確化(第9回)
 - ・都市計画の定期的見直し検討ルールと客観的データの蓄積・利活用(第8回)

《都市計画法を取りまく制度体系の枠組》

- 分権化の徹底と全体の調和の確保(第2回)
- 基本事項の整理
 - ・土地利用計画の共通一般の原則的事項、法令で定めるべき事項等の考え方(第3回)
 - ・関連法、条例、協定等との関係整理等(第9回)

- 成果(先行事項)
 - ・地方分権(国の関与・権限移譲等)、容積率緩和(幅広い環境貢献)、...
- 積み残し事項

都市計画をめぐる変化への対応

「ビジョン」レベル
○集約型都市構造化
(都市像・都市構造の見直し)

「実現手段」レベル
○成長・活力維持と安定性の両立
(計画論・規制誘導論)

「手続」レベル
○供給側の施策から利用者側の視点も重視した施策へ
(参加合意形成論・運営論)

システム検討の重点(短期・中長期)

「都市計画の棚卸し」
・現在決定されている都市計画をどのように見直していくか、見直されるようにしていくか。

「広域」対応の再構築
・分権を前提として、構造的広域的問題にも新たな光を当てる。

「跡地化」や混在を前提とした土地利用コントロール手段の充実、市街地のメリハリ強化
・非建築を含む対応力の強化
・緑地、農地等の位置付け

「官民連携」の推進
・協定や合意に基づく運営の仕組の組込

望ましい制度体系