

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会

都市計画制度小委員会 中間とりまとめ

都市計画に関する諸制度の今後の展開について

平成24年9月3日

都市計画に関する諸制度の今後の展開について

〔目次〕

第1. 都市計画をとりまく社会状況

- (1) 人口減少・超高齢化
- (2) 財政制約・経済の低迷
- (3) 地球環境問題とエネルギー制約

第2. 都市計画に関する今後の基本的な考え方

- (1) 基本的な考え方
- (2) 土地利用を中心とする制度の経緯と新たな施策展開の方向性

第3. 早急に講ずべき都市の低炭素化に係る施策

- (1) 都市の低炭素化全般
- (2) 都市機能の集約と公共交通機関の利用促進等
- (3) エネルギーの効率的な利用の推進
- (4) 建築物の低炭素化
- (5) 緑地の保全・緑化の推進
- (6) 都市の低炭素化に係る各主体の役割
- (7) 目標設定、施策の効果の評価と調査・分析手法の改善
- (8) 制度の不断の見直し

第4. 都市計画に関して引き続き検討を要する事項

おわりに

〔本文〕

第 1. 都市計画をとりまく社会状況

(1) 人口減少・超高齢化

我が国の総人口は 2004 年をピークに減少に転じ、2020 年代後半には全ての都道府県で人口が減少すると予測されている。出生数の減少により、生産年齢人口も 2013 年には 8,000 万人を割り、以降、急速に減少すると推計されている。加えて、高齢化についても、総人口に占める 65 歳以上人口の割合（高齢化率）は 23.3%（2011 年 10 月 1 日現在）に及び、今後、高齢化率は、大都市圏を含めてすべての都道府県で上昇する。生産年齢人口が減少する中、経済の活性化を図り、国民の豊かな生活を実現するためには、できるだけ多くの就業を確保することが必要であり、そのためには、女性や高齢者が就業しやすい環境整備が不可欠である。まちづくりにおいても、人口減少・超高齢化の進展状況に対応していくことが急務である。

しかしながら、実際は、都心を中心に保育所の待機児童は多数に及んでいるなど、子育て世帯にとって仕事と子育てを両立しやすい環境が十分に整備されているとは言えない状況にある。

また、高齢者にとっても、買い物やレクリエーション、医療や福祉などの日常生活に必要なサービスや行政サービスを提供する施設は郊外部に拡散して立地され、高齢者をはじめとする交通弱者が日常生活に不便を強いられて、他の世代と共に豊かに生活する居住環境とはなっていない場合が見受けられる。

(2) 財政制約・経済の低迷

我が国の財政状況は、1990 年代以降、国・地方とも公債発行残高が急増し、財政収支の赤字が拡大するなど急速に悪化している。普通国債残高は、税収がピークを迎えた平成 2 年度以降約 20 年間で約 540 兆円増加し、平成 24 年度末の普通国債残高は 709 兆円に上ると見込まれており、これは一般会計税収の約 17 年分に相当する。今後、地域住民が新たな負担をせずに、十分な公共投資や行政サービスを楽しむことは、全国的に困難になることが見込まれる。特に、人口減少・超高齢化の局面においては、分散して居住していると日常生活に必要なサービスが十分に享受できなくなる事態が生じるリスクが高いことを国民全体として認識するべきである。

これまで、高度経済成長期の急速な人口増加・都市の拡大の状況下、都市基盤は着実に整備され、今日、都市基盤は一定のストックを形成するまでになっている。真に必要な都市基盤の整備は進めていく必要があるが、今日のように経済が低迷し、人口減少が進む局面においては、今後は、これまでの都市基盤のストック活用への転換に向け、戦略的な維持管理・改築更新が重要となってくる。また、これに伴い、都市計画・まちづくりにおいても、民間施設等の重要性が高まってきている。

（３）地球環境問題とエネルギー制約

わが国の都市活動に係る二酸化炭素排出量は、2010年度の二酸化炭素排出量の総量のうち、都市における社会経済活動に起因すると考えられる３部門（家庭部門、オフィスや商業等の業務部門及び自動車・鉄道等の運輸部門）における排出量が全体の約５割を占めている状況にある。また、部門別の排出量で見ると、家庭部門、業務部門において、基準年（1990年）に比べ大幅に排出割合が増加している。

一方、わが国における都市計画区域は、国土面積の約1/4を占め、総人口の94%が居住している。そのうち市街化区域と非線引き都市計画区域内の用途地域（以下「市街化区域等」という。）は、国土の5%ほどであり、総人口の約8割が居住している。また、建築着工統計によると、市街化区域等における住宅・建築物着工が全体の8割程度を占めている。

都市活動に起因する二酸化炭素排出量が人口に比例すると仮定すれば、これら３部門の二酸化炭素排出量のほとんどが都市計画区域から、そのうち8割程度が市街化区域等から排出されていることとなり、全体排出量の4割程度が市街化区域等から排出されていることとなる。

また、都市の構造と二酸化炭素排出量には高い相関関係があり、面積と人口がほぼ同じ規模である地方公共団体の事例を見ると、低密度の市街地が広がっている都市の方が自家用車の依存率が高く、運輸旅客部門の1人当たり年間二酸化炭素排出量も多くなっている。

このため、都市における地球環境問題の対応策を講じることは、社会全体

での地球環境問題への取組みの中で大きな位置を占めており、既に京都議定書目標達成計画においても、低炭素型の都市・地域構造や社会経済システムの形成及び温室効果ガス吸収源対策・施策が重要である旨について位置付けられているところである。

加えて、今般、東日本大震災を契機としてエネルギー需給が変化し、夏冬のピーク電力不足の懸念などのエネルギー制約も踏まえると、持続可能で活力ある国土・地域づくりを進め、低炭素・循環型社会を構築することは非常に重要な課題となっている。

しかしながら、近年、都市の低炭素化にもつながる「コンパクトシティ化」や「集約型都市構造化」等を市町村マスタープランに位置付ける市町村は都市計画区域を有する市町村の 5 割程に及ぶとは言え、都市の低炭素化のための施策について記述があるものは 1 割強程度にすぎず、市町村のまちづくりの現場において必ずしも全国的に都市の低炭素化の意識が高いとは言えないのが実情である。

第 2. 都市計画に関する今後の基本的な考え方

(1) 基本的な考え方

〔求められる都市の機能と構造〕

このような社会状況を踏まえると、今日の都市には、子育て世帯が安心して子どもを産み、育てられるよう、子育てしやすい環境が整っている必要がある。同時に、高齢者にとっても、買い物やレクリエーション、医療や福祉などの日常生活に必要なサービスや行政サービスが享受しやすく、高齢者が自立して暮らしていける必要がある。このような、女性や高齢者等が就業し、社会参画しやすいまちづくりは、生産年齢人口の減少に伴う経済の弱体化の懸念が高まる我が国にとって不可欠なものである。

また、日常生活に適度な運動や社会活動をもたらし、地域とふれあう機会を確保して介護や医療の事前予防の一助とするためには、高齢者などが徒歩や自転車などで気軽に移動できて元気に生活できるまちである必要がある。さらには、人口減少が進み、厳しい財政制約の下では、公共投資や行政サービスを効率的に行えるまちが望ましい。

加えて、地域の自然・風土や歴史・文化が継承され、気候・風土の多様性

や四季の変化が体感でき、心身が癒されて、健康で文化的な生活を送れる都市環境が必要であり、かつ、水と緑が都市の重要な基盤として存在し、ヒートアイランド現象が緩和され、生物多様性が保全・育成されるような構造が必要である。

さらには、誰しものが住みやすく、社会経済活動をしやすい場とするため、住民生活や、NPO、企業等の民間の活動や投資が総合的に調和しつつ、自立的に発展・成熟するまちであることが望ましい。そのようなまちが、地域の貴重な共有財産となるべきである。

これらと併せて、国内外の都市間競争が厳しい中では、地域特性を伸ばして地域力を高め、地域の核として発展するまちや、グローバルな経済拠点などの戦略的な都市として成長するまちが求められる。

〔基本的な考え方〕

都市が衰退の一途をたどらず、21世紀を生き抜ける、次世代に繋げる価値あるものとなるためにも、限りある地域力を結集・再編して住民のクオリティ・オブ・ライフを維持・向上し、持続可能な社会の実現を図らなければならない。そのためには、これまで人口・経済等の成長とともに形作られ、その変曲点をかろうじてやりくりしているに過ぎない現在の都市そのものを、いわばリフォームしていく必要がある。その際、商業地や住宅地等の新規開発や、現実の需要から乖離している高度利用が目的化した市街地整備は原則不要とするのを基本的な考え方とすべきであり、無制限に開発を繰り返すのではなく、現にある都市の価値が高められ、持続的価値を有する都市を目指すべきである。

また、都市計画は、目指すべき都市の姿の実現のために様々な手続を経て決定されるものであり、いわば地域の貴重な共有財産として、守り、育てていくことが重要である。それがひいてはまちそのものを地域にとっての貴重な共有財産へと形作ることとなる。

そのため、都市計画の制度面、運用面において、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とするとともに、この都市像を実現するため、都市計画の前提となる民間活動を重要な手段として位置付け、重視していくこと（民間活動の重視）が重要であ

る。

〔集約型都市構造化〕

都市のストックである水と緑の構造を踏まえつつ、医療・福祉施設、商業施設等が住まいに身近なところで集積し、あるいは、高齢者をはじめとする住民が自家用車に過度に頼ることなく公共交通により医療・福祉施設や商業施設等にアクセスできるなど、日常生活に必要なサービスや行政サービスが住まいなどの身近に存在する「集約型都市構造化」を目指すべきである。

これにより、人やモノの移動距離の削減と、自家用車から公共交通への転換が進み、エネルギー使用の削減が図られることとなる。また、市街地の集積を活かし、地区・街区レベルでのエネルギーの効率的な利用や未利用エネルギーの利用、資源の効率的な循環が図られる。

さらに、集約型都市構造化により、居住地と職場、子育て支援施設等が近接して立地し、歩いて暮らせるまちとなることで、子育て世帯にとっては就業と子育てとの両立につながる。高齢者等の移動制約者にとっても就業や社会参画のための環境が整った生活しやすいまちとなる。これは、人々の社会意識が生活重視に変化してきている中で、仕事と生活のバランス改善やコミュニティの維持・形成にも資するものである。また、自家用車から徒歩・自転車や公共交通に転換することで歩行が増加し、健康増進と医療費の減少や、自家用車の利用減少に伴う交通安全も図られる。

加えて、道路をはじめとする都市インフラの維持・更新の効率化・重点化や、学校や庁舎や市民利用施設などの公共施設の有効活用、公共交通や福祉サービスの効率的提供など、財政負担の軽減等にも資することとなる。

〔都市と緑・農の共生〕

集約型都市構造化を図るに当たっては、都市機能を集約するエリアに着目するばかりではなく、広く国土構造を捉えて対応する必要がある。水と緑は、その国土構造を構成する主要な要素であり、集約型都市構造化の実現のために、都市を支える流域圏や崖線などに存在するまとまった緑の保全を図ることが不可欠である。このようなまとまった緑は、ヒートアイランド現象の緩和や生物多様性の保全など都市環境の改善にも役立つものである。また、市街地の中心部にあっては、気候・風土の多様性や四季の変化が体感され、都市住民の心身を癒し、健康で文化的な生活を送ることができるよう、都市住

民にとって日常生活の身近なところに緑を確保するために緑地の保全・緑化が図られることが重要である。農地についても、消費地に近い食料生産地や避難地、レクリエーションの場等としての多様な役割を果たしているものとして都市内に一定程度の保全が図られることが重要であり、このような「都市と緑・農の共生」を目指すべきである。

都市と緑・農の共生は、地球環境問題の対応策の一つであるのみならず、子育て世帯や高齢者など多世代にとって良好な居住環境が確保された住みよいまちづくりの実現を図ることにもなる。

〔民間活動の重視〕

必要なインフラが相当程度整備され、集約化や都市の再編が求められる場面においては、都市の中心的な役割を持っている住宅、医療・福祉施設などの民間施設を目指すべき将来像に導いていくため、従来の都市計画手法を適切に運用することは当然のこととして、そればかりに依存せずに、「民間活動の重視」を旨とするべきである。

これまでの都市の拡大基調期とそれに続くしばらくの間においては、社会基盤の整備が不十分である状態が続いていたため、都市計画は、その実現手段である市街地開発事業や都市計画施設を中心に、国、地方の政府が社会基盤整備を計画的に行う手法としての色彩を強く持ってきた。また、都市計画施設等のみならず、土地利用コントロールを含む多くの都市計画の実現手段について、行政主導的な色彩を有してきた。

しかしながら、今後、社会資本が維持更新にシフトし、民間投資のウエイトが高まっていく中では、都市という舞台上で繰り広げられる民間投資を下支えし、律するという性格が大きいものとして都市計画を認識するべきである。

すなわち、主要な都市計画の実現手段である都市計画施設については、子育て施設・高齢者施設などの民間投資による都市施設の立地が円滑で効果的に進むよう十分に考慮された制度・運用を目指すべきであり、民有緑地などの身近な緑についても、住民、NPOなどに積極的な関与を促す制度・運用を目指すべきである。同じく重要な実現手段である土地利用コントロールについても、皆が土地利用制限を自らのためのものとして受け止め、より有益なものとなるような制度・運用を目指すべきである。

また、公共サービスに民間の資金や技術、ノウハウを取り入れるPPPや、公的不動産施設を民間が有効に活用して整備するPREなどを取り入れやす

くなるような都市計画制度の運用も心がけるべきである。

また、都市計画が適切に決定・実施されることは、人々の日常生活や経済活動を豊かで活力あるものにさせ、我が国全体の経済・社会発展に対して大きな影響を及ぼすものである。このため、都市計画の前提となる民間の諸活動、なかんずく民間投資を活性化させるには、都市計画は、その決定・実施についての予見可能性が高くなるように適切に情報開示がなされ、身近で分かりやすいものでなければならず、エリアの内外の住民、企業等にとって、運用面を含めて客観的で透明性のあるルールでなければならない。

同時に、都市計画は、様々な意見を吸収しつつ、迅速かつ機動的に決定が行われ、また、一時的な社会経済情勢等の変化に左右されず、安定性を有していなければならないが、社会経済情勢等が変化している場合に、現状のまま放置されることがあってはならない。

(2) 土地利用を中心とする制度の経緯と新たな施策展開の方向性

〔これまでの施策〕

昭和 43 年に制定された現行都市計画法は、人口が増加し、都市活動が成長しつづける都市の拡大局面においては、区域区分制度、開発許可制度、用途地域制度等の土地利用に関する制度による無秩序な都市化のコントロールという点において一定の成果を得てきた。特に区域区分制度は、都市基盤（道路、下水道、教育施設等）を効率的に整備し、計画的に市街地を形成していく上で、都市構造をある程度コントロールできたものと評価できる。

一方で、モータリゼーションの進展や汚水の個別処理・普及などにより、アクセス道路さえあれば、公共交通機関やその他の都市機能の周辺整備が不十分な郊外部（非線引き白地地域や都市計画区域外）であっても都市住民のための居住地として開発された場合も見られた。

こうした中、都市の拡散抑制に資する土地利用に関する制度については、これまで制度改善・構築を積み重ねてきている。平成 12 年には都市計画区域外における開発規制や用途規制を行うことを可能とする都市計画法の改正が行われた。また、平成 18 年には特に広域にわたり都市構造に大きな影響を与える大規模集客施設の郊外立地等について地域の判断・手続を経ることで適正な立地の確保を図る都市計画法等の見直しが行われた。当該改正の結果、

都市計画手続を経ることとされたエリアで大規模集客施設の立地が減少する一方、地区計画の決定等の都市計画手続を経て当該施設が立地するケースも出てきており、施設の適正立地に関し一定の効果があったものと考えられるが、今後も関係者の意見を聴取するなど状況把握に努めていく必要がある。

加えて、都市機能の集約化を誘導する観点からは、平成14年の都市再生特別措置法の制定等による緩和型の容積率特例制度の充実、「まちづくり三法」における中心市街地の活性化のための支援制度の創設・拡充等、都心部への民間投資の促進を図る誘導施策を通じて、都市機能の集約に寄与してきたところである。特に都市再生特別措置法は、都市機能の集約を図るために都市計画制度と様々な誘導を一体的に措置した萌芽となった。

また、まちづくり三法の見直しや、その後の地域主権改革（平成23年の第一次、第二次の地域主権改革一括法）などにおいて、まちづくりの中心的担い手としての市町村が、責任と権限をもって、地域の実情に応じたまちづくりを遂行できる制度へと措置されてきた。さらに、累次の規制改革は、民間の諸活動に係る規制を緩和し、民間活動を誘引し、経済の活性化を図る観点から行われてきた。

〔総合的な都市計画システムの構築〕

（都市の拡大局面における土地利用に関する制度の意義）

これまで、都市の拡大基調期とそれに続くしばらくの間においては、社会基盤の整備が不十分である状態が続いていたため、都市の骨格を形成するために、道路等の社会基盤整備に対して積極的な投資が行われた。その中で、都市計画法上の土地利用に関する制度は、強い開発圧力・成長力を背景とした建築物の更新等を通じて、目指すべき都市像に近づけるツールとして一定程度機能してきたと言える。

この間、都市計画の最前線に立つ地方公共団体が、土地所有者をはじめとする関係者の合意が困難な中で、苦勞しながらもこれら土地利用に関する制度を運用してきたのは、将来的に市街化区域への編入などによる土地利用規制の緩和や開発許可による開発の可能性が見込まれ、財産価値の上昇が期待されたことも背景にあった。

（人口減少局面での土地利用に関する制度の機能）

人口減少局面においても、相対的に安価で広い土地が確保しやすい郊外部等においては、開発圧力は必ずしもなくなるとは見込まれる。このような場面では、開発や用途をコントロールし、緑を保全するなど、これまでのように土地利用に関する制度による対応が重要なことは変わらない。しかしながら、残された開発余地や地域活性化のニーズをめぐって、地方公共団体は制度の運用に当たって困難に直面していることを直視すべきである。

一方、空地、空家等が増加し衰退が進む市街地等で集約化を進める場面においては、土地利用に関する制度の運用は更に困難なものとなると考えられる。

すなわち、一般的に地権者などの関係者間においては、土地利用に係る規制を強化することが財産価値の低減を招くものと懸念されることが多い。このため、実際は開発圧力がある場合よりも土地利用規制による財産価値の低減は少なく、適切な土地利用規制によって価値が高まることもあるとも言えるにも関わらず、関係者の合意形成が困難になることもある。

また、拠点的なエリアに都市機能を集約し、それ以外のエリアでオープンスペース化・緑化等を進めて、現況と異なる将来像を目指すためには、民間が主体となった建築物の建築、除却などの建築行為等が行われることが大前提である。しかしながら、そもそも建築行為等自体があまり生じない場面においては、開発行為や建築物の建築等が行われる場合に基準適合を求める土地利用に関する制度のみによって将来像を目指そうとすることは困難である。

もちろん、このように成長力が弱い場面においても、市街地の規模を適切なものと導くべく、適宜土地利用規制を見直し、当該制度を的確に運用することは不可欠であり、現況の保全を図っていこうとする場合においても、移転等が行われた跡地等を緑化した上で保全していこうとする場合などに、保全系の土地利用計画制度を有効に利用していけることは言うまでもない。

(総合的な都市計画システムの構築)

今後、先に示した「集約型都市構造化」、「都市と緑・農の共生」及び「民間活動の重視」の3つの基本的な考え方を具体化していく上では、関係者が総力をあげて目指すべき都市の方向性を描き、それに向けて実現手段を駆使して計画的に取り組んでいくことが重要である。一方で、先に示したとおり、これまでの都市計画の代表的な実現手段である土地利用計画制度、インフラ中心の都市施設整備や市街地開発事業だけで取り組もうとしても難しい状況

にある。加えて、集約化と残された開発圧力への対応のいずれの場面でも、土地利用計画制度等は、都市計画の中核を担う地方公共団体が現実に運用できる制度でなければならない。

このため、成長力が低い中でも投資・活動を生み出し都市計画を実現できるように、さらには、都市計画法上の伝統的な実現手段がよりの確かつ円滑に運用できるように、こうした手段に加えて、民間活動・投資を誘導する時間軸を意識した動的な計画の仕組み、土地利用計画制度とリンクしたインセンティブの仕組みなど、伝統的な都市計画実現手段を踏み出した新しい手段を確保し、法制度だけに拠らない総合的な都市計画システムを作り上げていくことが重要である。これらによって、集約型都市構造化を図るに当たって、予め特定の用途のみ認めるような制限型の手法で都市の将来像を実現する方法以外に、目指すべき都市の将来像を描き、それに向けて民間活動・投資を動かし、過渡的な土地利用も許容しながら将来像に近づけていき、それを安定的に維持するといった戦略的な方法をとることもできるようになってくる。このような方法は、今後、医療・福祉施設、住宅など、都市における民間投資の役割が一層高まっていく中で、ますます重要な方法となってくるものと考えられる。

なお、本年 4 月に地方分権改革・地域主権改革により都市計画に係る各種の権限等が大幅に市町村に移譲され、明年 4 月に戦略的環境アセスメントが都市計画事業において実施されるなど、都市計画の現場で新たな制度への対応が続いているところでもあり、さらなる規制（土地利用制限などの財産権の制約を伴う施策）等のための制度的対応は、現行制度を運用しやすい環境づくりを進めつつ、これらの制度改善の趣旨や実施状況を踏まえて検討すべきである（第 4．都市計画に関して引き続き検討を要する事項）。

（伝統的な都市計画実現手段を踏み出した新しい手段）

伝統的な都市計画実現手段を踏み出した新しい手段としては、第一に、土地利用コントロールに合わせて、民間開発を促進するための税制（特に不動産に関する税制）や予算等のインセンティブの付与の対象エリアを設定し、民間の活動・投資へのインセンティブを都市機能を集約すべきエリアに重点化し、逆に開発を抑制すべきエリアにはインセンティブを与えないなど、規制と誘導（財政上、税制上のインセンティブ、ディスインセンティブの付与等）を組み合わせることが重要である。

第二に、まちづくりを進めるに当たっての関係者の合意が得られやすくなるよう、財産権の制約を伴う規制を直ちに講ずるばかりでなく、長期的で大まかな土地利用の姿、中短期的で具体的な土地利用プラン、地区計画・用途変更等による制度的担保など、時間軸を意識して、目標達成に向けた段階的なプロセスを示しつつ、精度をあげ熟成していくことが重要である。

第三に、関係者の合意が形成された、より実効的な計画を作成するためには、計画決定権者が関係者からの意見聴取手続を経て策定する従来型の方法よりも、民間事業者をはじめとするまちづくりの担い手たる関係者が一堂に会して、それぞれの諸活動について合意して計画に位置付ける制度（交渉型の計画制度）を構築することが望ましい。都市計画は目指すべき都市像を示しているが、市街地開発事業や都市計画施設などによるできあがりの姿を即地的に位置付けることにとどまり、事業後の都市において公共交通サービスや医療・福祉サービスなどの民間事業が持続的に提供されるかなどについて制度的な担保がされていない。そのため、このような交渉型の計画制度を構築することより、個別の単発的な事業の実施が担保されるのみならず、事業後の民間の諸活動をも担保する計画となる。このような制度は、従来の補助金・税制や規制緩和のような誘導手法と異なり、関係者が自ら参加することにより自己の社会経済活動を社会全体としてあるべき方向に導くものであり、今後の行政課題の解決方法の一つの型として、積極的にその活用に取り組むべきである。

第四に、民間等の活動・投資を誘導しても、実際の活動に伴い阻害要因が生じる場合も考えられることから、建替えの円滑化や地籍調査の推進等、都市機能の高度化をスピードアップする取組みも必要である。

第五に、適切な情報開示を図りながら、都市計画などの都市の将来像を集約型都市構造化を目指したものに円滑に見直し、なかんずく市街地の規模を適切なものとしていくために、客観的なデータの蓄積や分析評価手法の高度化などの調査分析手法の充実を進め、時間軸（変化予測）を重視したシナリオ型の目標設定手法などの計画技術の充実を図る必要がある。

第3. 早急に講ずべき都市の低炭素化に係る施策

第2で記述したように、都市計画をとりまく社会状況に鑑みると、集約型

都市構造化、都市と緑・農との共生、民間活動の重視を目指して、時間的コストの視点を持ちつつ、時機を逸せずに必要な施策を講じていかなければならない。一方、今般、東日本大震災を契機としてエネルギー需給が変化し、国民のエネルギー・地球温暖化に関する意識が高まっている中、低炭素・循環型社会を実現し、持続可能で活力ある国土・地域づくりを進めるため、都市の低炭素化を図り、エネルギーの利用の合理化を進めていく仕組みを作ることが急務となっている。

集約型都市構造化は、都市の低炭素化のためだけに必要なものではないが、その実現のための主要な方策であるため、都市の低炭素化の枠組みの中で集約型都市構造化を進めるための対応の方向性と早急に講ずべき措置の全体像について、第3において示すこととする。

(1) 都市の低炭素化全般

〔民間活動・投資へのインセンティブ付与〕

都市活動の大半は民間による活動・投資であるため、都市の低炭素化は、国や地方公共団体のみならず、民間や個人の社会経済活動全般における対応が不可欠である。特に現下の社会経済情勢においては、地域経済や住宅市場の活性化を図りながら都市の低炭素化を進めることが有益であることから、第2で記述した考え方を踏まえ、都市計画法等を適正に運用しつつ、民間等の諸活動を低炭素化へと向けるため、その活動にインセンティブを付与して誘導していくことが効果的である。

具体的には、都市の低炭素化に資する事業活動への民間の活動・投資が円滑に行われるよう、各種規制の見直しや税制特例を設けるとともに、民間事業に対する補助等の重点化を行うことが重要である。例えば、地区・街区レベルでのエネルギーの効率的な利用、先導的な省CO₂の住宅・建築物の整備、自動車と家庭・業務の一体的省エネ管理、EV等の環境負荷の低い輸送機械器具（バス、タクシー、鉄道車両、トラック等）の導入等についての助成措置を重点的に投入することなどが考えられる。

また、活動・投資へのインセンティブについては、都市活動が集中し、都市的土地利用の方向性が明確になっているエリアである市街化区域等やそこへのアクセス確保に対して施策を集中的に講じることが適当である。その際、

市街化区域等への都市機能の集約と公共交通機関の利用促進という両者のバランスを確保しつつ一体的に施策を講じることが重要である。

〔地域の実情等に応じた柔軟な対応〕

なお、市街化区域等でも疎らな土地利用が散見される場合もあること、人口減少・超高齢社会の中では今後そのような状況の増加が見込まれることに鑑みると、市街化区域等より限定して、公共交通機関の利便性の高いエリアに重点を置いて集約化を図るなど、施策の種類やそれぞれの地域の事情に応じて対応することが適切な場合も考えられる。また、生活圈等が共通している、ある程度広範囲なエリアにおいては、どこにいかなる都市機能を集約するかについては、関係する複数地域や複数市町村において広域的な調整を行うことが必要となってくる。

また、集約型都市構造化の過程においては、集約エリアへの都市機能の集約が進む一方で、郊外部において適切な集約化が図られない場合には、郊外部の人口が減少する結果として公共サービスの低下や自家用車利用の増加が生じる可能性もある。このような過渡期においては、オンデマンド交通の活用等、居住動向に応じた施策を講ずることにより、郊外部と集約エリア等を結ぶ公共交通網の確保を図ることが必要である。

なお、居住地は、個々人のライフステージの中で漸進的に変化していくものであり、短期的に市街化区域等への集約が図られるものではないが、個々人の居住形態の選択に当たっては都市機能の集約に資するような選択が行われるよう、適切な誘導施策を展開することが重要である。

〔政策分野間の連携による都市の低炭素化〕

都市の低炭素化の促進は、たとえその講ずる対象エリアが都市であっても、およそ都市行政や交通行政の分野のみで完結するものではなく、地球環境問題の観点から環境行政に直結するとともに、省エネルギー政策とも緊密な連携が必要である。

さらには、例えば、地域包括ケアの効率的な実施は都市機能の集約状況に密接に関連することから、人口減少・超高齢社会において都市の低炭素化を進めるに当たっては、福祉政策との連携も不可欠である。その他、地域活性

化の観点からの政策等、総合的、分野横断的な取組みが円滑に行われる必要がある。

また、新成長戦略（平成 22 年 6 月閣議決定）で国家戦略プロジェクトに位置付けられた「環境未来都市」構想（未来に向けた技術、サービス、まちづくりで世界トップクラスの成功事例を創出し、国内外に普及展開）は、都市の低炭素化に取り組むトップクラスの都市を創出しようとするものでもあり、その実現に向け、総合特区制度や地域再生計画制度とも一体的に、都市の低炭素化を促進する必要がある。

（２）都市機能の集約と公共交通機関の利用促進等

〔スタンダードの確立と基本原則化〕

集約型都市構造化の考え方を具体化するためには、普遍的な価値・規範としての集約型都市構造化に対する理解を深めるとともに、将来の都市像の共有を図ることにより、限られた財源を集約エリアに優先的に配分していくことへのコンセンサスを形成する必要がある。加えて、目指すべき目標、目標達成に向けた計画手法の構築、各主体の役割の明確化、取組みの評価指標の整備など、集約型都市構造化の実現のための法制度や予算・事業制度その他の環境整備が不可欠である。

この第一歩として、地方公共団体がまちづくりを進めるに当たり、ステークホルダー間の共通認識として集約型都市構造化が定着するよう、国は、都市機能の集約化を基本原則とし、各種の施策を講じていく旨を法制上明確にすべきである。

〔計画の法制化〕

これまでも、地方公共団体や公共交通事業者等は、都市・地域総合交通戦略の策定を進めるなど、人口減少・超高齢社会の進展に対応して、過度に自家用車に依存しない都市の構造へ転換し、徒歩、自転車、自家用車、公共交通の適正分担を図り、都市・地域の魅力ある将来像と安全で円滑な交通の実現を目指してきている。

今後、民間等の事業活動の予見可能性を高めてまちづくりへの参加を促し、かつ、都市機能の集約と公共交通との連携を一層強固なものとするためには、

低炭素化を進めるためのまちづくり計画を制度化することが必要である。その際、まちづくりの中心的な役割を担う市町村が計画を策定することとすることが妥当である。

〔民間による集約事業に対する支援〕

人口減少・超高齢社会の進展を踏まえると、医療・福祉、業務、住宅といった機能が近接したエリアが形成されるように都市機能の集約を進めることが重要であり、こうした機能を有する施設整備に対する民間の活動・投資が促進されるための仕組みが必要である。このため、都市機能の集約を図ろうとするエリアの形成に資する、診療所や子育て施設が一緒になったマンションの建設といった民間事業のうち、建築物が優れた省エネルギー性能を有する等都市の低炭素化に資する優良な事業を認定し、当該事業を社会資本整備総合交付金制度の活用等により支援していくシステムが有効であると考えられる。

〔駐車施設の集約化〕

これまで、駐車施設の量的充足については、駐車場法に基づく駐車施設の附置義務制度によりその確保が進められてきた。しかしながら、当該制度は個別建築物それぞれに駐車施設を設置することを義務付けるものであるため、結果として、各建築物それぞれの出入口で発生する駐車待ち車両による交通渋滞を引き起こしたり、歩きづらいまちの原因になったりすることもある。

都市内の自家用車による移動を減らして、このような交通渋滞を軽減し、人々がまちなかを歩いて移動しやすくするためには、一定の区域に所在する建築物の附置義務駐車施設について、敷地単位に駐車施設を設置させるのではなく、特定の駐車施設（集約駐車施設）に集約させることも可能にすることが望ましい。このような措置を講ずれば、徒歩による回遊の促進と自動車の交通流の整理が図られ、結果として都市の低炭素化につながる。

〔歩いて暮らせるまちづくり〕

単に都市機能を集約するのみでは、高齢者をはじめとする住民が自家用車に頼ることなく安心して生活することは担保できない。併せて徒歩や自転車等による移動の利便性や安全性を確保することが必要であり、そのためには、歩道・自転車道の整備・バリアフリー化や駐輪施設の適正な立地を一体的に

進めることが望ましい。

なお、前述のような集約駐車施設制度を構築する場合、集約駐車施設の整備の必要性は地域の実情により異なるため、地方公共団体は、当該施設の位置・規模について自動車交通流の実情に適切に対応するとともに、当該施設を利用する者が都市内で徒歩や公共交通機関等を利用して移動する際の利便性を損なわないよう留意する必要がある。

〔公共交通機関の利用促進等〕

集約型都市構造化を進める上では、都市機能の集約を図るエリアと公共交通サービスが提供されるエリアは表裏一体の関係で密接に関連することから、都市機能の集約化の方向性に沿って公共交通サービスが計画・提供されることが効果的である。

そのためには、バス路線の新設・変更や鉄軌道の整備等を実施することにより、公共交通機関の利便性向上を推進することが重要である。例えば、パークアンドライドシステムの整備にあわせて、バス路線の新設やバスの停留所の新設を行うことが考えられる。また、都市内物流の効率化を図るためには、例えば、まちなかでの集荷・配達を、物流事業者がそれぞれに実施・手配するのではなく、複数の物流事業者が共同で輸配送を実施することなどにより、貨物運送の合理化を推進することが重要である。

以上のような取組みを推進していくためには、その実施に際し必要となる複数の手続を一括して処理するなど、手続を合理化・簡略化し、事業者の負担を低減することによって、事業者による環境負荷低減の取組みを後押しすることが有効であると考えられる。

事業実施に際しては、行政と民間事業者と住民との合意形成を着実に行之、計画的に取組みを進めていくことも重要である。

（３）エネルギーの効率的な利用の推進

都市の低炭素化を進めるためには、都市のエネルギーシステムを効率的で低炭素なものに転換することが求められる。そのためには、建築物や自動車の省エネルギー性能の向上とともに、エネルギー利用効率の向上、再生可能

エネルギーや未利用エネルギーの活用による地区・街区レベルなどでのエネルギーの効率的な利用を推進するための積極的な取組みが望まれるところである。

具体的には、地域冷暖房など熱エネルギーの融通等による低炭素化を図るとともに、太陽光・風力等の再生可能エネルギー、発電されたエネルギーの出力安定化・平準化を図るための蓄電池、河川熱・下水熱・地中熱等の未利用エネルギーについて、利用者当たりの導入コスト等を低減しつつ導入の円滑化を図るため、民間事業者が複数の建築物等にエネルギーを供給するシステムづくりを促進する必要がある。

例えば、太陽光等の再生可能エネルギーを面的に活用するための施設（太陽光発電パネル、蓄電池等）を低コストで効率的に導入するためには、当該施設を設置するためのまとまった場所を確保することが必要であり、市街化区域等においては、都市公園や港湾等の施設における空間スペースの活用が考えられる。これらの施設での太陽光発電パネル等の設置を円滑に進めるためには、施設管理者と設備を設置しようとする事業者との調整を市町村が行い、これらの施設での占用について、都市の低炭素化を進めるためのまちづくりの計画に位置付け、占用許可を円滑化する制度を構築する必要がある。

また、河川熱、下水熱、地中熱等の未利用エネルギーや下水汚泥等のバイオマス資源等を有効活用することも都市の低炭素化に資するものである。その中でも下水熱は、都市内に張り巡らされた下水管に安定的かつ豊富に存在する点に鑑みると、潜在的な活用可能性が特に大きいと言え、これまでも一部の地域冷暖房等に用いられてきている。

今後、民間事業者の下水熱の活用の途を広げるとともに、導入が円滑に進むよう、未処理下水を利用した低コストの熱交換技術の開発・普及等の支援を進めていく必要がある。

（４）建築物の低炭素化

建築物の省エネルギー性能は、エネルギー消費を通じて民生部門（家庭部門及び業務部門）の二酸化炭素排出量に長期にわたり大きな影響を与える。民生部門における二酸化炭素排出量は他部門に比べ大幅に増加している状況

にあるとともに、その約 7 割は建築物の躯体や設備に関連するものであり、都市の低炭素化を図る上で、建築物の低炭素化を一層促進していくことが不可欠である。建築物の躯体の断熱性能や設備の省エネルギー性能を高め、さらに太陽光発電等の導入によって、約 30%の二酸化炭素削減効果が見込めるとの試算もあることから、断熱性能に加え、設備の性能や創エネルギー・蓄エネルギーなどの先進的な取組みを建築物全体で総合的に評価していくことが必要である。加えて、建設・廃棄・再利用等の段階を含めたライフサイクル全体を通じた二酸化炭素排出量の削減を推進することが重要である。

現在、エネルギーの使用の合理化に関する法律（省エネ法）の省エネルギー基準への適合義務化について、2020 年に向けての段階的な義務付け措置を含め、幅広い観点から検討が重ねられているところであるが、それに先行して、省エネ法のトップランナー基準相当（省エネ法の省エネルギー基準に比して一次エネルギー消費量が▲10%以上）の優れた省エネルギー性能を有し、再生可能エネルギーの創出やエネルギーの蓄積のための設備等を設けるとともに、省資源に資する措置等省エネルギー性能以外の低炭素化のための措置も講じた先進的な建築物について認定を行う仕組みを導入し、認定を受けた建築物に対して、税制特例や容積率の特例等のインセンティブを付与し、重点的に支援を行っていく必要がある。

その際、平成 24 年度税制改正において、低炭素建築物に対する住宅ローン減税の深掘り等の適用範囲が、市街化区域等一定エリアに限定することとされていることに配慮して、上記の建築物の低炭素化を促進するための仕組みを構築する必要がある。

（５）緑地の保全・緑化の推進

〔緑の基本計画の充実〕

都市における緑の保全及び緑化の推進については、従前より、市町村が策定する「緑の基本計画」等に基づき様々な取組みがなされてきている。今回の新たな施策の導入に併せ、「緑の基本計画」においても、集約型都市構造化を実現するための緑地の保全・創出の観点や、二酸化炭素の吸収源対策や地表面被覆の改善、風の道の確保等を通じた都市の低炭素化の促進の観点から、緑地の保全及び緑化の目標やその実現のための施策を民間活動と連携させながら、充実させていくことが望ましい。

〔NPO等による緑地管理方策の充実〕

緑豊かな都市環境の実現のためには、公園・緑地等の整備の推進とともに、民有緑地の保全や緑化の推進が重要な課題であり、新しい公共の担い手となるNPO等による自発的な緑地の保全や緑化の推進の取組み等が重要である。

一方、大都市部を中心に、市街地内の個人所有の緑の管理について負担に感じる者が多いことなどから、依然として多くの緑地が減少傾向にあるという実態がある。民有緑地の管理負担を軽減する仕組みとして、NPO等が緑地管理機構として緑地の保全及び緑化の推進を図る制度や、地方公共団体等が土地所有者等との協定に基づき緑地の管理を行う制度があるが、これらの制度を充実強化し、所有者が安心して管理を委ねることができるようにすること等が必要である。

〔地区レベルの計画の充実・暫定的な空地管理〕

今後の人口減少に対応し、徐々に低密度な土地利用へと誘導を図る必要のある地域においては、緑地や農地等の非建築的土地利用に着目し、緑に富んだ住宅地へと誘導することが考えられるが、そのためには、埋没した自然的・地形的条件等を手掛かりとしながら、地区レベルで保全・再生を図るべき緑の位置付けを明らかにしていくことが重要と考えられる。このため、都市計画マスタープランや緑の基本計画において、地区レベルの計画の充実・詳細化を進めるとともに、検討に必要なデータを体系的に集約する仕組みの構築が必要である。

また、今後、郊外住宅地においては、人口の減少に伴い、モザイク状に空地が発生することが予想され、放置されると防犯上、景観上等の課題が発生するおそれがある。地方公共団体がこうした空地を借地公園や市民緑地等として管理することも考えられるが、その対応には一定の限界があることから、地方公共団体以外の管理主体が暫定的に空地を管理するための協定のあり方等について検討する必要がある。

（6）都市の低炭素化に係る各主体の役割

〔国の役割〕

近年の地方分権改革の進展等により、都市計画をはじめとするまちづくり

の分野においては、市町村がその中核的な主体であることを基本とするとともに、民間事業者やNPO等の多様な主体とも連携しつつ施策を推進していくことを旨とした制度構築・制度改正が重ねられてきている。他方で、全国的な規模で取り組む必要のある地球温暖化対策に関しては、国において基本的な枠組みを設定し、施策全般の方向性を示すことも不可欠である。

このため、都市の低炭素化を進めるためには、地方公共団体や民間等による都市の低炭素化の指針となりうるよう、国が積極的に基本的な方針を明らかにするべきである。さらには、民間や住民による取り組みを支援する地方公共団体が円滑に低炭素化のための措置を講じられるように、総合的な施策を講じるべきである。特に、市街地の整備改善や住宅の整備に関する施策を講ずる際には、都市機能の集約が図られるように配慮するべきである。

また、地方公共団体等に対して必要な助言、情報提供等を積極的に行いつつ、教育活動等も通じて、都市の低炭素化に関する国民の理解を深めるよう努め、国民の各界各層が都市の低炭素化に取り組める環境整備を進めることが必要である。

〔地方公共団体の役割〕

地方公共団体も、国が示す基本的な方針に即しつつ、当該地方公共団体の自然的経済的社会的諸条件に応じて、都市の低炭素化のための施策を策定し、実施するべきである。特に、まちづくりの中核的な主体である市町村においては、まちづくりのための諸施策を講じるに当たり、計画的に都市の低炭素化を進める必要がある。

なお、現在、半数ほどの市町村マスタープランには「コンパクトシティ」や「集約型都市構造化」が位置付けられ、その中でも1割強には都市の低炭素化に関する施策についても記述されているが、これらの意識の高い市町村を中心に、低炭素まちづくりの促進が見込まれるところである。

〔事業者の役割〕

都市活動の大半は民間による活動であり、都市の低炭素化のためには民間が積極的に取り組むことが不可欠である。そのため、前述の市町村の計画には、ディベロッパー、公共交通事業者等の民間事業者やNPO、住民などの

多様なステークホルダーが主体的に取り組む活動についても位置付けることができることとし、都市活動に係る当事者が総合して取り組めるような制度とすることが望ましい。加えて、当該計画には、民間の投資・活動が円滑に進むよう支援するための市町村の施策を位置付けることが望ましい。

〔国民の役割〕

同様に、国民についても、都市の低炭素化の重要性について理解を深めるとともに、国や地方公共団体が実施する都市の低炭素化の施策に協力することが求められている。

〔各主体間での協議・連絡調整〕

市町村による都市の低炭素化を進めるためのまちづくりの計画については、その円滑かつ効率的な策定・実施のため、関係者と協議・連絡調整を十分に行うことが望ましいことから、そのための協議会制度を構築することが必要である。

都道府県においても、管内市町村でのそれぞれの都市の低炭素化のための取組みの効果が相乗的に現れるよう、必要に応じて前述の協議会の場に参加するなどにより、市町村間での広域調整を行うことが求められる。その際、都道府県が拠るべき基本的考え方は、都道府県の広域的なマスタープランと整合がとれていることが望ましい。

また、都市の低炭素化のためのまちづくりの計画において、バス路線の変更等、公共交通事業者等の民間事業者による取組みを位置付けようとする場合には、前述の協議会を設置し、当該民間事業者をメンバーに含めることが望ましい。計画に位置付けられることにより、民間事業者による取組みの実施が担保されることとなり、計画の実効性や継続性の確保につながる事となる。

このように協議会制度を活用することは都市の低炭素化を円滑かつ効率的に促進するためには有用であるが、新たな協議会の設置・運営が地方公共団体の負担増となることも懸念される。このため、国においても、既存計画や既存協議会の活用など、制度を柔軟に運用できるよう必要な助言等を行うべきである。

(7) 目標設定、施策の効果の評価と調査・分析手法の改善

市町村による都市の低炭素化を進めるためのまちづくりの計画においては、それぞれの都市の社会的経済的状况に応じて計画の目標を定め、目標の達成に向けて各種施策を体系的に講じていくことが必要である。この際、計画の目標を達成するための個々の施策について、計画期間内に実施する事業量など、個々の施策に係る目標となる指標を定め、それぞれの進捗状況を確認することにより、計画の達成状況を適切に評価することが必要である。

また、それぞれの施策の低炭素化の効果は、二酸化炭素排出削減量・吸収量として示されることが望ましく、現在、算定手法の基礎となるものとして、低炭素都市づくりガイドライン（平成22年8月30日）において、都市レベルでの二酸化炭素排出量・吸収量の現況把握や施策による削減効果の予測等に関する方法論が示されている。この方法論を基に、交通・都市構造、エネルギー、みどりの各分野の施策による低炭素化効果を簡易に算出する手法を示すとともに、現時点では削減量等の算定方法が確立していない施策の効果の把握、施策効果の評価に関する基本的な考え方を明らかにすべきである。

加えて、施策の効果の的確な把握と評価のため、土地利用や建物の状況、交通施設や交通行動、経済活動等の基礎的データの整備・蓄積を進めるとともに、各種の施策の取り組み状況とその効果の発現状況の把握・分析を通じ、低炭素化効果の算定手法の精度の向上や簡素化、現時点で算定方法が十分に確立していない施策に関する適切な算定方法の確立、更には都市の集約化の取り組みの比較評価、集約化による低炭素化をはじめとする多様な効果の定量評価等に向けた調査・分析手法の改善や知見の向上を図る必要がある。

これらにより、都市機能の集約のみならず公共交通機関の利用促進や地区・街区レベルでのエネルギーの効率的な利用の推進など各種施策の効果の的確に把握・評価し、都市ごと・地区ごとの環境に応じて施策を改善したり、新たな施策を講じたりするなど、効率的な都市の低炭素化の実現に寄与することとなる。

(8) 制度の不断の見直し

都市の低炭素化は一朝一夕に実現できるものではなく、一つ一つの取り組み

を着実に進めていくことが必要である。まずは、対応可能なところから先導的に取り組みを進め、成功事例を蓄積し、普及することにより都市の低炭素化の取り組みの裾野を広げることが重要である。

都市の低炭素化を進めるための新たな制度が構築された暁には、当該制度の定着を図りつつ、不断の見直しを行い、よりよい制度へと発展させることが必要である。その際には、成功事例や普及度合いを踏まえつつ、各種の特例について基本制度としての一般化を目指すことや、都市の低炭素化に資する新たな特例制度を都市・住宅政策、交通政策分野に限らずに幅広く導入する必要がある。

加えて、国としても、予算面、税制面等において都市機能の集約が図られるように一層配慮する必要がある。民間による集約事業に対する社会資本整備総合交付金による支援や、低炭素建築物に対する税制特例の必要性について前述したが、都市の低炭素化を進めるための新たな制度の定着と一層の改善を図るためには、関連する予算面と税制面についても一層の充実を図る必要がある。その際、市街化区域等以外のエリアに対する都市計画関連の国庫補助や関連税制の見直しといったディスインセンティブの付与も、租税公平主義の観点も踏まえつつ、今後の施策の方向性として検討することが望ましい。

第4. 都市計画に関して引き続き検討を要する事項

ここまで、今後の都市計画が抛るべき基本的な考え方や、その考え方の下で都市の低炭素化を進めるために早急に講ずることが必要な施策を示すなど、都市計画制度全体の大きな制度改革の流れを示してきたところであるが、現在の都市の状況をつぶさに見ると、運用面、制度面において、今後、さらに対応を検討すべき事項がみられる。

〔散発的な都市の縮退〕

地方都市、郊外の都市のみならず、多くの都市の市街地において、空地、空家等が増加し、そのまま放置されている。特に、市街地の辺縁部においては、空地が資材置き場となったり、施設が廃止されたまま放置されたりするなど、適正に管理されず、周辺の土地に対して安全上、眺望上など、悪影響を与えている例もみられる。このように、建築物を伴わない土地利用であっ

ても、外部に悪影響を与えたり、有効に利用されないなどの問題が発生するようになっている。

これらの空地、空家等の多くは、民間の用地・施設であることから、市街地の中心部・辺縁部等の地勢的、社会的な状況を踏まえ、所有者等の合意を形成しつつ、保全すべきは緑地的な利用を、また、利用すべきは必要な用途の適正配置に配慮して医療・福祉的な利用等を、さらに、エリアによっては、緑地・福祉・商業施設等といった都市的な施設を前提としない集約空地とすることも視野に入れるなど、メリハリのある市街地の形成を進めていくことが重要である。

このため、長期的で大まかな土地利用の姿、中短期的で具体的な土地利用プラン、地区計画・用途変更等による制度的担保など、時間軸を意識して、目標達成に向けた段階的なプロセスを示しつつ、精度をあげ熟成していく仕組みを検討することが必要である。例えば、市町村マスタープラン等に将来の用途地域等のプロトタイプを記載して、一定期間後に少しずつバージョン・アップしていく方式、望ましい都市像へと導くために資産課税と都市的土地利用との関連性を高める方式、土地・施設の所有者当たりの都市的サービスコストの上限値を定め、実際に上限値を超えた場合には当該サービスを中止することなどをあらかじめ計画上明らかにしておく（サンセット）方式、保全ニーズが高いが資金面で困難が伴う地域の保全と整備開発が競争して行われるような地域の整備を組み合わせるなど、整備開発余力を保全に振り向けるような方式などについて検討することが重要である。

また、これらと併せて、空家等の除却や、空地・空家等と化した敷地を活用・集約する仕組みを検討することが必要である。

なお、これらの際、土地利用規制が強化されることにより生じる財産価値の低減に対する懸念や既存の建物が規制に適合しなくなるなどの土地所有者等のデメリットと達成されるメリットの比較衡量をして、より実のある仕組みを目指すべきである。

また、メリハリのある市街地の形成を進めるために、既成市街地に対する中心市街地活性化施策などの施策を重点化するに際して、土地利用コントロールと整合性を確保する方策についても検討が必要である。

さらに、市街化区域のみならず、都市の周辺部である市街化調整区域や非線引き白地地域において積極的な土地利用がなされない土地のあり方を考え

るため、これらの地域の空地の実態についても把握する必要がある。

加えて、土地政策や住宅政策と連携を図り、人口の社会移動、居住形態の動向を見極めながら、商業地や住宅地等の新規開発に関する政策のあり方について議論していくことが必要である。

〔都市計画区域内等の散発的・無秩序な開発〕

大規模集客施設等の郊外部への立地については、自治体間競争の中で、立地地域の雇用や税収増、利便性向上等の効果があることから、積極的な誘致が行われたこともある。市街化調整区域や非線引き白地地域、都市計画区域外（以下「市街化調整区域等」という。）への立地は、周辺市町村も含めて、中心市街地の疲弊や自家用車の利用増、買い物弱者の増加、道路等公共施設の投資・維持管理増等の問題が加速するといった側面もある。物流施設についても、市街化調整区域等で立地が増加しているが、幹線道路ネットワークが整備されていない地域に立地される場合など、隣接自治体も含め、住宅地の生活道路へ貨物車が流入するといった状況も懸念される。

また、開発・建築圧力は全体としては低減してきているものの、ロードサイドの商業開発や地価負担の少ない市街地辺縁部から郊外部での小規模な戸建て住宅開発、工場等の散発的立地などが、特に規制強度の弱い非線引き白地地域等で見られるなど、部分的な開発・建築圧力は引き続き残っている状況にある。

このため、大規模集客施設など、他の都市計画区域に影響が及ぶ施設については、都市計画区域を跨いで事前に十分な調整が行われることが重要であり、市町村が都市計画の中心的役割を果たすことに十分考慮しつつ、市町村マスタープランの基本となる都市計画区域マスタープランについて、これらの施設の広域的な立地調整が進むよう、複数の都市計画区域での一体的な、あるいは、共同での作成を進めるなど、都市計画区域間の調整が機能するよう検討する必要がある。その際、大規模集客施設などの開発許可に際して、都市計画区域マスタープランにどの程度の指針性を持たせるべきか議論が必要である。

また、市街化調整区域等における新たな開発に当たっては、道路・下水道等の公共施設の新設のみならず維持管理まで含めた社会的コストや、福祉・公共交通等の公共的サービスに要する社会的コスト等について、負担の客観性や透明性の向上等に配慮しつつ、負担を求める仕組みなどについても、議

論が必要である。

さらに、都市計画区域内においても、線引きの適用や非線引き白地地域における特定用途制限地域の指定等、現行土地利用計画制度の適正な運用の確保を図る必要がある。なお、非線引き白地地域については、開発許可制度のあり方等について検討を行うため、実態の調査・把握が必要である。

なお、市街化調整区域においては、例えば、より市街化を促進するおそれが小さい地域での開発へと向かわせるように都市計画区域マスタープランを活用・強化する仕組み、産業系・住居系等に応じた市街化懸念をきめ細かに判断する仕組みなど、散発的・無秩序な開発につながらないようにする、あるいは、他の都市計画区域にできるだけ影響を与えないようにする仕組みの検討が必要である。

〔都市計画区域を超えた広域における散発的な都市開発〕

都市計画の土地利用規制強度が強い市街化調整区域の外側は、本来都市的土地利用が想定されないために都市計画区域外とされたり、他の都市計画区域と隣接する場合でも規制強度の弱い非線引き白地地域とされたりしている。しかしながら、このような場所においても、広域交通ネットワークの整備等に伴い、都市的土地利用が行われる開発圧力が惹起されることで、都市計画区域を超えたエリアに都市的土地利用が拡散している状況が見られる。

このため、他法令を含めた土地利用に関する制度による規制実態の把握に努める必要がある。加えて、都市計画区域の拡大、線引きの適用等現行都市計画制度の適正な運用の確保や、都市的な土地利用のコントロールが必要な範囲や適切な土地利用コントロールのあり方について検討することが課題である。

なお、都市計画区域等を超える広域の課題であるため、検討に当たっては、財産権の制約に対する合理性・正当性を確保することにも留意しつつ、国土利用計画法や農業上の土地利用に関する制度も含めた体系的な整理が必要である。

〔基幹的な民間施設等の立地に係る低い計画性〕

空地、空家等が発生している市街地とともに、比較的大きな都市の中心部等においても、多くは民間施設であるものの、まちの基幹的機能を担う介護

施設、保育園、診療所・病院などが住居等との関係で適正に配置されているとは言えない状況が見られる。医療施設、社会福祉施設、教育文化施設等については、都市施設として位置付けることができ、必要な手続きを経て都市計画事業として実施すれば、整備への補助等に都市計画税を充当することができるものの、実例としてはあまり見受けられない。

このため、医療施設、社会福祉施設、教育文化施設等の整備に関して、都市計画税が充当可能であることの周知や、その他の支援措置を検討するとともに、点として存在することになるこれらの施設を集約型都市構造化に資するように配置しようとしても、都市計画図に即地的に落とすことが困難であることについて対応を検討していく必要がある。

〔集約型都市構造を支える公共交通サービス水準の低下〕

まちづくりや都市計画等の場面において、バス等の公共交通の撤退等が憂慮されているが、先に示したように、都市計画の基本的な考え方の一つである集約型都市構造化において、都市機能の集約と公共交通の利用促進は一体不可分のものである。それゆえに、都市の低炭素化のために早急に必要な施策においても、交通事業者等もメンバーとなる協議会で議論をして、公共団体と事業者が一体となって、低炭素化を進めるためのまちづくり計画を作成し、実施すべきであり、それによって公共交通・都市機能の双方が持続可能となるようにすべきであるとしたところである。

また、都市計画と公共交通とを結ぶ接点ともなる駐車施設についても、先に示したように、公共交通との連携も含めて都市内の交通流がより円滑になるよう、駐車施設の集約設置を可能とすべきとしたところである。

このため、まずは、低炭素化を進めるためのまちづくり計画の作成・実施を着実に進めることに全力を尽くし、計画の実施状況を十分に考察していくべきである。

また、当該まちづくり計画の実施状況や都市部等における公共交通等の整備の進捗等を受けて、大規模な商業施設、業務施設等における駐車・駐輪施設を含む交通実態の調査等を通じ、市街地中心部における駐車施設のあり方を検討する必要がある。

〔広域的な緑地の減少・分断〕

都市における緑地の保全及び緑化の推進については、骨格的な公園緑地計画の実現に向けた緑地の確保方策は一定の充実が図られているものの、依然として私有緑地を含めた都市の緑の総量は減少傾向にある。このうち、河岸段丘に残存する斜面林など、一の市町村の区域をこえて一定のまとまりを有する広域的な緑地については、根幹的な地域構造の確保、生物多様性の保全、風の道の確保、ヒートアイランド現象の緩和、風格ある都市景観形成など重要な機能を果たすにも関わらず、住宅開発等により消失が進み、緑のまとまりも分断されつつある。

このため、市町村が策定する「緑の基本計画」との役割分担に留意しつつ、水と緑の適切な保全・創出が、集約型都市構造の骨組みを支えるものであることを踏まえて、一の市町村の区域や都市計画区域を越えた観点から確保すべき緑地に係る計画の位置付けや広域調整機能の充実方策の検討とともに、ある程度の広がりをもった観点から開発と保全との組み合わせにより整備開発余力を緑地保全に振り向ける負担の調整を図る仕組みなどについても、議論を行うことが必要である。

〔都市農地の減少〕

市街化区域内農地については、災害時の防災空間確保、身近な農業体験・交流の場、緑地空間の提供など良好な生活環境の確保に相当の効用を有する土地という側面を有するものとともに、都市における多様な建築的土地利用が期待されるものがあり、土地所有者の意向等を踏まえ、都市計画上保全すべき農地（生産緑地）と、その他の農地に区分されている。現在までのところ、市街化区域内農地の全体面積は漸減しているが、生産緑地は概ね保全が図られている。しかしながら、近年、農業従事者の高齢化が進み、生産緑地であっても後継者不足により営農廃止するケースもみられ、農業関係者等から、都市農地を保全し都市農業を振興するための施策が求められている。また、市民農園など、都市住民による農的土地利用に対するニーズも高まっている。

都市農業の特性に応じ、都市住民の参画も得た取り組みを進め、都市農業を持続可能なものとしていくことは、意義が大きいと考えられる。一方、市街化区域内農地については、その保全に当たって現在も支援制度が伴っており、防災、交流、緑地機能など都市住民にとっての重要性や、生産面等にお

ける重要性を有する農地とその他の農地を整理してメリハリのある議論を進めることが必要である。保全のあり方については、農地所有者とその他の者（一般勤労者世帯、中小製造業などの他業種、農地以外の緑の所有者など）の間における税の公平性の観点、一般農地（市街化区域以外の農地）など他の農地とのバランスの観点、所有者の利用意向など農業関係者の意向、都市農業に特有な農業形態、地域性など、様々な観点から、個々の事情を踏まえ検討すべきである。また、保全すべき農地は一定の永続性をもって確実に保全される必要があり、土地利用や転用の制限など、制度上、営農の継続性を十分に担保することを検討すべきである。

都市計画に関する制度は多様な国民の利害に密接な関連があり、多数の国民に大きな影響を与えるものである。引き続き様々な分野や関係者の意見を丁寧に集約しつつ、都市政策と農業政策の双方から一体的・総合的に検討していく必要がある。

〔大都市中心部等の緑の絶対量不足〕

大都市の都心部など建築的土地利用が優先する地域では緑の絶対量が不足しており、地表面被覆の人工化による地表面の高温化がヒートアイランド現象の一因にもなっている。

このため、財政制約を考慮しつつ計画的に緑地を確保する視点が重要との指摘も踏まえ、建築物の敷地内の緑化方策の強化など、きめ細かな緑化推進方策の充実が課題である。

〔都市計画の透明性、適正性等〕

都市計画の中でも土地利用コントロールについては、用途地域、その他の地域地区など複数の措置によってルールが定められており、一般住民にとって、わかりづらいとの指摘も出ている。

また、都市計画制度は、これまで、公聴会、公告縦覧制度に加え、提案制度など、住民参加の充実を他制度に先駆けて取り入れてきているが、権利関係や権利意識が益々高度化し、都市計画の中で民間施設等の重要度が増すとともに、環境影響評価においても都市計画施設の整備に関する事業について計画段階環境配慮書手続が導入される中で、住民と都市計画の関わり方を改めて考える機会が訪れている。

さらに、都市計画決定後、事業の必要性等について再確認しないまま長期

間着手されていない都市計画事業も残されているなど、都市計画について適時適切な見直しがされていない状況もある。

このため、都市計画が一般住民にとってよりわかりやすくなるよう、一層シンプルな仕組みを目指し、例えば、複層的に定められ一覧性が確保されず、わかりにくいものとなっている土地利用コントロールの内容について、一体的な表示や情報提供のあり方を検討することや、地区計画を市街地における土地利用計画の中核的な位置付けとすることなどを検討する必要がある。

また、住民参加については、住民にとって都市計画をどのようにして身近なものにしていくか、都市計画に関連する住民の利益をどのように守っていくか、これらの手続きに係る行政コスト等をどのように考えていくかなどを踏まえつつ、都市計画の決定に係る事前手続や決定後の紛争処理のあり方等について検討を深めることが重要である。例えば、大規模な事業については、複数の案を作成し、広く意見を聴いて一つの都市計画案に絞っていくなどのプロセスも検討すべきである。

さらに、いわゆる長期未着手等に関する都市計画の見直しにとどまらず、都市計画が全体として適切であることを不断に追求すべきことについては、都市計画運用指針等において、措置されたところであり、まずは、その徹底を図るべきである。今後の見直し状況を踏まえ、見直しが十分に行われない場合は、制度的な検討をする必要がある。

おわりに

以上、本小委員会における集約型都市構造化に向けたこれまでの議論を踏まえ、都市計画に関する諸制度の今後の展開についてとりまとめた。特に第3では、都市の低炭素化の促進の視点から早急に措置すべき事項について指摘したが、第4で示したように、これまで議論を進めてきたものの、集約型都市構造化に向けて引き続き検討すべき事項は多く残っている。まずは、国が、第3の早急に措置すべき事項について、具体化し、展開することを期待するが、それにとどまらず、今後とも、これからの都市計画のあり方について議論を深めていかなければならない。