

# 都市計画制度小委員会のこれまでの検討の整理(案)

## 都市計画制度の総点検

### 視点

- 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み
- 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
- 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

### 抽出される「議論の塊」のイメージ

#### 都市計画をめぐる変化への対応

#### システム検討の重点(短期・中長期)

《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)

「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)

「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みの組込

- 持続可能な集約型都市構造化という基本方針の明確化
- 都市計画の見直しの重視
- 新たなスタンダードの確立
- 都市計画区域、「都市計画区域マスタープラン」の位置付けの見直し
- 広域調整(広域に対応する計画論)の強化
- 市町村単位での都市計画の運営の強化
- 今後の土地利用をめぐる問題と対応の方向性(総論)
- 市街化区域の空間の再構成  
市街化区域の性格付けの変化と空間のメリハリ強化  
緑地の保全と創出  
都市農地・農業の位置付けのあり方
- 建築／非建築のバランスのとれた一体的な密度の誘導  
「空間のリサイクル」  
キャップ&トレード手法の展開  
規制誘導手段の多様化
- 利用者側の視点も重視した集積のコアの形成と運営
- 官民中間領域の充実
- 情報・手続面からの参加・合意形成の制度基盤

- 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

望ましい制度体系

# 「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。

は、前回小委員会後、各委員から寄せられた追加コメント

## ●持続可能な集約型都市構造化という基本方針の明確化

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【現行制度の性格】</b></p> <p>○急激な都市化や不足する住宅宅地、地価の高騰等を背景とし、宅地化と社会資本整備を整合的に進め、無秩序な市街化を抑止</p> <p>○「絶対的なインフラの不足」を起点とした取組。このため、新設(ストック形成)を重視した体系。</p> <p>○土地対策・供給対策としての性格が強かったこれまでの位置付け</p> <p>○都市空間の容量拡大と宅地等供給促進を図ってきたこれまでの制度運営</p> <p>○全体として市街化(非建築的土地利用の建築的土地利用への転換)を指向</p> <p>○急激で大きな社会変化(急速な都市化・地価高騰等)→ 国主導の構造的対策</p> <p>○国土政策・土地対策の即地的・構造的実現手段としての側面</p> <p>→ 「まちづくり」の比重増大</p>	<p><b>【「集約型都市構造化」の考え方】</b></p> <p>○都市空間の容量拡大と宅地等供給促進を図ってきたこれまでの制度運営を見直し、市街地の拡大をこれまで以上に抑え、密度のメリハリをつけていくとともに、集積している市街地には更新に併せ空地と緑などの自然を呼び込みつつ、居住環境の向上も含め都市機能を高度化・効率化していくという、都市の整備保全の基本的な方針となるべき考え方ないし都市構造モデル</p> <p>○現実の広汎に広がる混在的市街地の状況を前提とすれば、「中心対周辺」の対立モデルやトップダウンの機能配分ではなく、地域の特性に応じ、個別具体の取組の積み重ねにより、目指していくもの</p> <p>※「都市内の中心市街地、主要な交通結節点周辺等から、都市機能の集積を促進する拠点(集約拠点)を地域特性を踏まえて選択して位置付け、複数の集約拠点を都市内のその他の地域とを公共交通を基本に有機的に連携させる拠点ネットワーク型の「集約型都市構造」を典型的構造として想定(「エココンパクトシティ」)</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【「集約型都市構造化」の内容について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・持続可能な都市やコンパクト化を目指すことは、世界的に例のない都市化圧力への対応など特殊事情で肥大化してしまった都市を、本来都市計画が目指していた姿に戻すことととらえられる。これからの「持続可能な都市」像は、「経済的な利益は減るが都市から得られる便益が増えることによる幸せが得られる」ということではないか。</li> <li>・集約型都市構造化を誰が何によって、どういう仕組み・ビジョンを持ってやるか、という具体像が弱く、説得力がない。議論を深めてはつきりと打ち出すべき。</li> <li>・集約型都市構造化が何をイメージしているのか、これを進める過程で痛みを伴うかもしれないこと等について、コンセンサスを形成していくことが重要。</li> </ul> <p><b>【法令上の基本的考え方の提示について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国が制度作りを通じて方向性を示し、間接的に都市計画を制御することが必要。</li> <li>・目的設定の転換を制度的(基本法、目的規定改正、上位計画策定等)に明示すべきで、「集約型」の核心部分は、都市計画法の目的に入れる。</li> <li>・短期の利益に反するかも知れないが、長期の視点・国土全体の観点からは市街地をコンパクトにしていく枠組が必要。</li> <li>・計画立案に係る基本的な考え方はどこかに明記されるべきで、考え方を示す事が、権限を縛ることにはならない。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 市街地の拡大をこれまで以上に抑え、密度のメリハリをつけていくとともに、集積している市街地には更新に併せ空地と緑などの自然を呼び込みつつ、居住環境の向上を含め都市機能を高度化・効率化していく。</p> <p>○ 地域の特性に応じ、目標を掲げ、個別具体の取組の積み重ねにより目指していく。</p> <p>○ このため、都市計画及び関連する諸制度を、土地対策・供給対策としての性格が強かったこれまでの位置付けに替え、都市生活・活動・環境等が持続可能な集約型都市構造化のための政策に転換する。法令上、こうした方向性を明確にするとともに、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。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 平成18年改正における議論を更に進めて、大きな構造変化に対応して「持続可能性」や「集約型都市構造化」を打ち出していくことは、時宜に適っている。制度目標として掲げるに当たり、対応して講じられる具体の制度的措置との関係に応じて法令上の的確な位置付けを与えていくべきである。「集約型都市構造化」と「持続可能性」の関係整理や、個別的短期的な利益と社会的長期的な利益のバランス等、具体の措置において合理性や根拠を深めることによって、国民の理解を一層得るための理論構築を更に進めることが不可欠である。</p>
<p><b>【都市計画の基本理念】</b></p> <p>○「都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。」(都市計画法第2条)</p> <p>○「適正かつ合理的な土地利用」と「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)</p> <p>※「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」(「農林漁業との調和」という基本理念についても同様)</p>	<p><b>【「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】</b></p> <p>○都市計画のみならず、関連する都市整備等の諸制度を通じて、土地対策・供給対策としての性格が強かったこれまでの位置付けに代え、都市生活・活動・環境等が持続可能な集約型都市構造化のための政策に転換</p> <p>(法令上の措置)</p> <p>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。</p> <p>(例)新市街地開発型の事業制度の適用領域や、予定区域制度等の見直し</p> <p>(具体の取組の推進)</p> <p>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。</p>	<p><b>【「集約型都市構造化」と「持続可能性」の関係について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「集約型都市構造化」は手段であり、法令に書く目的は「持続可能な地域社会の構築」ではないか。</li> <li>・最終的な目的は「持続」かも知れないが、集約型都市構造の中で要件を定めることが重要ではないか。</li> <li>・法令上、明確に従来の考え方を転換する内実を持っていることをはっきりさせた方がよい。最終目的は「持続可能性」であっても、法令上、より具体的な「集約型都市構造化」を明示するのがよい。</li> <li>・現行規定で読めるということでは、変革はどこにも現れない。少なくとも「持続可能性」を法令上示し、「集約型都市構造化」を明示しないにしても、これを体現したツールを用意すべき。</li> </ul> <p><b>【「環境」について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画の中に環境や生物多様性をどのように位置づけるかという「大義」のところを検討すべき。</li> <li>・エコ・コンパクトシティと同時に、良好な住環境、アメニティを向上させる方向性を国として明確にすべき。</li> </ul> <p><b>【「農林漁業との調和」について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農と都市の調和について、線引き制度により境界線を引くという考え方から、線の内側でも外側でも農と都市的土地利用の調整を行えるようにするという発想への転換が重要であり、前面に打ち出すべき。</li> </ul>	

# ●都市計画の見直しの重視

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【都市計画の変更の位置付け】</b></p> <p>○都市計画は、都市計画基礎調査等の結果変更する必要が明らかとなったとき、その他変更する必要が生じたときは、遅滞なく、変更しなければならないとされている(都市計画法第21条)。</p> <p>○都市計画見直しのサイクルが、主として基礎調査と区域区分・マスタープランの見直しに連動して行われている</p> <p><b>【長期にわたり実現していない都市施設等の都市計画の見直し】</b></p> <p>○マスタープラン的決定、「先行対応」の重視、財政制約の強まりや整備の具体的見通しが必ずしも意識されなかったことなどにより、長期にわたり実現しない計画が相当量存在。</p> <p>○平成12年から、都市計画運用指針において、計画見直しの必要性を明示(逐次内容を強め、最近では平成18年に指針改定)。これを承け、都市計画道路の見直しなどについて、都道府県等においてガイドラインを作成。</p> <p>○長期にわたり実現していない施設・市街地開発事業に関する計画見直しについて、先進的に取り組み2巡目に入る地域がある一方、まだ具体的に着手していない地域も残存。</p> <p>○土地利用、施設・市街地開発事業に関する都市計画について、必要性の変化した個々の計画の抽出に主眼が置かれ、集約型都市構造化など、目指すべき将来像の変化を踏まえ都市計画全体として再構成していくという観点からの見直しにまで至らない例が多い</p>	<p>○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</p> <p><b>【定期的な見直しのルール化】</b></p> <p>(手続的枠組を通じた促進)</p> <p>○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。</p> <p>○方向性を明確化する(逆戻りを防ぐ)ことをまず行い、見直し等を通じ、実現(論点の例)</p> <p>○「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。</p> <p>イ この際、一斉に棚卸しをするという考え方。</p> <p>ロ 一挙にではなく、定期的な見直し等を通じ、実現していくという考え方。</p> <p>○「定期的」見直し検討「着手」と検討結果公表をルール化</p> <p>※決定権者の自主性が尊重される一方、国民との関係では、主体的積極的に取組の方針や考え方を対外的に明らかにする(「宣言」)ことが望ましい</p> <p><b>【ルール化の意義】</b></p> <p>○本来、各都市計画決定権者がそれぞれ責任を持って計画見直しに取り組むべきものであるが、市町村決定計画と都道府県決定計画との見直しの整合や、広域的ネットワーク等の観点の反映などを考慮し、各都市計画決定権者が連携して取り組むことにつながることを期待</p> <p>○都市計画の継続性・安定性がゆらぐことの懸念にも対応しつつ、長期間実現していない都市計画の見直しが行われやすくなるよう、考え方を明確に示し、共通の課題として全国的体系的に取り組むことが環境整備として重要</p> <p>○望ましいプランニングや、都市計画決定権者の的確な計画見直し等による運営努力が適正に評価される枠組が必要</p> <p><b>【体系的な実施】</b></p> <p>○都市計画全体としての取組として体系化されていく必要</p> <p>○長期未着手の都市計画見直しの徹底、「底上げ」を図りつつ、更にマスタープランや土地利用など他の都市計画との相互関連性に留意(マスタープランの意義)</p> <p>○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</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【見直しのルール化について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・もともと都市計画制度に内在していた見直しを、社会経済情勢の変化も受け「持続可能性」の方向へ転換していく中でルール化するもの、という意義付けの明確化が重要。</li> <li>・定期的な検討が都市計画の本質として当然行うべきという説明は成り立ちうるだろう。新たな義務付けにならないとは断言できない。</li> <li>・制度基準として、ある骨格のルールを作って基礎調査の度に必要な数字がでたら(見直しを)する・しないなりの説明責任が必要。</li> <li>・(都市計画の)変更や撤退の場合の手続きが新規の場合と同じでいいのか。自治体に自由にやらせるのは良くない。最低限やるべきことはやらせるべき。</li> <li>・随時見直しを義務付ける都市計画法第21条に加え、定期的見直しの努力義務を規定するなど、バリエーションを増やし、見直しを促すべき。</li> <li>・新規事業ならまだしも見直しの場合には、インセンティブを与えないと自治体はメリットを見出しがたいのではないか。一方で見直しの義務付けは難しい。</li> <li>・「見直し」なのか「進行管理」なのかを明らかにすべき。</li> <li>・都市構造を巡る状況は変化し続けていくものであり、定期的見直しはルール化すべきである。ルールがないと都市の根幹に関わる方針が恣意的になり、当事者(首長等)の資質に左右され、長期的に見て都市間格差が広がる。</li> <li>・単に長期未実現だから整備等を止めるということではなく、「見直し」では、変えるべきところと変えてはいけないところの見極めが重要。そのためには理念が必要であり、緑地の整備・保全の方向性に逆行してはならない。</li> </ul> <p><b>【都市計画決定権者相互の連携について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・見直し・検討のルール化の整備の中で、自治体連携はインセンティブの1つになると考える。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 地域の状況の個別性や判断や方策の裁量に配慮しつつ、前述の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。法制度及び各地で定立する方針で方向性を明確化する(逆戻りを防ぐ)ことをまず行い、計画の見直し等を通じ、実現していく。</p> <p>○ 一挙にではなく、定期的な見直し等を通じて取り組むことが現実的であり、このため「定期的見直し検討着手と検討結果公表」をルール化する。</p> <p>○ これにより、各都市計画決定権者が連携して取り組むことや、長期間実現していない都市計画の見直しが行われやすくなるよう共通の課題として全国的体系的に取り組むことが期待される。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 見直しを重視する方向性は重要である。人間でいえば、定期検診や加齢に対応した生活の見直しがあるように、見直しは特別な問題ではなく、当たり前の都市計画運営の一環ととらえて、取り組んでいくべきである。必要性の検証が行われることによって、検証の結果変更されなかった計画も、正統性を強めることになる。望ましい単一の手法が想定される訳ではなく、実践の中でバリエーションを増やしていくことも重要であると考えられる。また、こうした取組の中で「変わらざる価値」を浮き彫りにしていくことも望まれる。</p>

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【都市計画基準体系】</b></p> <p>○例えば、区域区分に関する基準については、法律のほか、政令の技術的基準、これらに基づき細目を定める省令及び運用指針(地方自治法第245条に基づく国土交通大臣から地方公共団体に対する技術的助言)を通じ階層的に具体化。</p> <p>○これらを通じて、農林調整等を円滑に実施。</p> <p><b>【低炭素都市づくりガイドライン】</b></p> <p>○都市計画・施策による都市全体のCO2排出削減推計量をシミュレーションする手法(集約型の低炭素都市づくりに関する考え方と、様々な施策を組み合わせた対策効果の推計方法)を体系化し、各自治体の検討を支援する技術的指針。平成22年8月30日公表</p> <p>○「様々な都市づくり施策をどのように組み合わせれば最も地球温暖化対策に効果的か」を客観的に比較する手法がなかったことから、国土交通省において、人口社会構造の変化、都市構造の集約化、交通施策等による都市全体のCO2排出量の変化の推計手法を体系化した総合的なシミュレーション手法を開発したもの。(地球温暖化対策地方公共団体実行計画(区域施策編)の策定に活用)</p>	<p><b>【「集約型都市構造化」のスタンダード化】</b></p> <p>○単なる形式的な手順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</p> <p>○「集約型都市構造化」等の課題への対応は、個別の取組の活性化と、その積み重ねが不可欠であること、基本的には既に相当の取組が可能な権限が市町村に付与されていることから、併せて、権限が的確に使いこなされ、効果的に活用されるような運用面を中心とする環境整備が必要。</p> <p>○参加の幅を広げるばかりでなく、多数当事者の多様な利害を対象とする調整が実効的にできるようにするためには、利害をぶつけ合うだけでなく、合意形成技術としての何らかの理論的なものさしが必要。こうした観点からの新たな「スタンダード」論(特に、広域的課題に対応したもの)が展開されるべき</p> <p><b>【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、新たなスタンダードをどのように構築していくか】</b></p> <p>(考え方-1)</p> <p>※「新たなスタンダード」のイメージ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「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。</li> <li>・(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)</li> <li>・「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。)</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul> <p>※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。</p> <p>(考え方-2)</p> <p>○都市計画制度が総体としてその趣旨に沿って活用されるよう、国が示す基準・方針としては、以下のもの考えるべきではないか。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①持続可能な集約型都市構造化という基本的な方針</li> <li>②大都市圏における都府県・指定都市を超える広域の都市構造に関わる都市計画の調整の方針</li> <li>③都市計画の見直し基準や公物管理法体系に属しない都市計画施設の安全性確保等に関する技術基準</li> </ol>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【新たなスタンダードについて】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新しい目標のもとで新しい都市計画法を考える場合に、行為規範性という観点から新たなスタンダードを論じるような新しい考え方を出した方がいい。</li> <li>・分権に当たっては、広域調整、国の利害調整と同時に都市計画の中身について国が示す指針、方向付けが重要。</li> <li>・最低基準とは異なるスタンダードが裁判規範性を有するようになること、社会的に受容され都市計画の理想の実現に資することが期待される。</li> <li>・スタンダードの「正統性」確保の観点から、透明性・公開性等が課題となる。</li> <li>・運用指針の拘束性は実務において強く認識されており、現場や学会に任せることも検討してはどうか。</li> <li>・スタンダードについて、例えば、防災面、公共交通等、具体的な検討を始めるべき。</li> <li>・スタンダードを決めることはPDCAで都市計画を見直していく上で一つのやり方であるが、目指すべき集約型都市構造は一つのスタンダードで計れるものではない。市町村に行くと「これさえやっておけば大丈夫」になってしまう恐れがあり、スタンダードの中身自体についても議論が必要。</li> <li>・法律でスタンダードを固定するという点には違和感がある。法律にする場合は、集約型都市構造化を重視すべきものとする程度の位置付けが妥当ではないか。</li> <li>・ドイツの建設法典が判例で確立した基準を事後的に規定してきていることを踏まえ、スタンダードを法律に組み込むことも検討すべき。</li> <li>・集約型都市構造を目標とする場合、非建ぺい地に関する新たなスタンダードが必要である。建ぺい地に関するスタンダードに比して、非建ぺい地に関する検討は現行法では不十分であるため。</li> <li>・スタンダードに沿った取組みへのインセンティブ(例えば財源措置等)が併せて必要なのではないか。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○「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、客観的指針や行為規範(「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」)を明確にしていく。</p> <p>○多数当事者の多様な利害を対象とする調整が実効的にできるようにするための合意形成技術にも寄与する。また、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つながる。</p> <p>○この「新たなスタンダード」は、国が共通事項として定立する形式にこだわらないオープンな枠組とする。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○新たなスタンダードについては、今後直面していく未知の領域にも対応しながら、計画論やそのための理論構築を充実し進化させる取組に外ならない。統制的なものではなく、よりオープンな議論によっていこうという発想は重要である。制度の見直しについての社会的合意形成の観点からも、計画見直しや低炭素都市づくりなどの場面を題材にしながら、制度の見直しと並行ないし先行して、そのあり方と検討の方法を具体化していくべきである。</p>

# 「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。

## ●都市計画区域、「都市計画区域マスタープラン」の位置付けの見直し

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【都市計画区域】</b></p> <p>○行政区域に依拠しない「実質的都市」の範囲(都市として一体的に整備開発保全すべき区域)とこれを特定する行為(都市計画区域指定)を法制度の出発点としており、都市計画法制度の根幹概念</p> <p>○「①都市整備対象」「②都市的土地利用コントロール対象」の二面性(一致を前提)。</p> <p>○前者は拡大しないが、後者のニーズは立地の広域化に伴い拡大する傾向。準都市計画区域制度は、その乖離を埋める性格を有する。</p> <p>○「計画単位」との性格。市町村合併に応じた行政区域の広域化に伴い、再編の動きが進展。</p> <p><b>【「都市計画区域マスタープラン」】</b></p> <p>○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。</p> <p>○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)。</p> <p>○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。</p>	<p><b>【広域的課題への対応の強化】</b></p> <p>①土地利用コントロールの対象区域の広域化 ②広域調整の強化</p> <p><b>【都市的土地利用コントロールの広域化】</b></p> <p>○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</p> <p>○都市計画区域にとどまらない都市的土地利用の進展に対応し、実効性のあるコントロール手段と対象の拡大</p> <p>○必ずしも明確な都市像が伴わない土地利用コントロールのニーズとの親和性(例えば、建築基準法集団規定の適用区域を拡大することのフィージビリティ)や、都市整備といったメリットがなく規制だけが適用されることを受容可能性、農業的土地利用等との調整のあり方等の検討が必要。 (以上のような観点からは、準都市計画区域制度・集落地域整備法制度を参照した検討)</p> <p><b>【都市計画区域と都市計画区域マスタープランの一体性・広域性の強化】</b></p> <p>○都市計画区域と「都市計画マスタープラン」との一体性を強めつつ、合併後の市町村や「実質的都市」レベルを超える広域的課題に対応するものにシフト(これと併せ、市町村単位での都市計画の運営を強化)</p> <p>○「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)</p> <p>○「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(後述)</p> <p>○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</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【対象区域の広域化について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・広域コントロールが大切(都市計画の本質である)。</li> <li>・都市計画区域はものを整備する考えに留めて、土地利用は全域対象とする。</li> <li>・市街化区域に関する都市計画制度は既に精緻化されており、都市計画区域外も含めた広域への対応を視野に入れ、地球環境時代における都市計画の役割を明確にすべきである。</li> <li>・都市計画区域を「都市整備対象」という概念のまま整理可能かは検討すべき。</li> </ul> <p><b>【「都市計画区域マスタープラン」・広域の方針について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・広域調整とマスタープランとを結びつける考え方が良い。</li> <li>・総合的な広域の方針により土地利用計画の縦割りが打破できれば、地域主権に資すると言える。</li> <li>・各市町村が広域的に区々の行動をとらないよう、「都市計画区域マスタープラン」に上位の調整権能が必要。</li> <li>・広域対応はなければならないもの。(広域調整のツールは)「都市計画区域マスタープラン」でない形の方が良いと考える。</li> <li>・広域対応については、調整機能のみならず、ビジョン性を持たせポジティブな役割を果たすことが重要。</li> <li>・これまでとは逆にマスタープランに応じて区域が決まるというのが本来の方向と考える。</li> <li>・「市町村マスタープラン」は狭域的ツールと考え、「都市計画区域マスタープラン」は性格・機能を異なるものとすべき。</li> </ul> <p><b>【国土計画等との関係について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減少に伴う全体の構造変化にどう対応していくかという観点から、国土計画や広域計画とのリンクについて考える必要がある。</li> <li>・広域のマスタープランで区域を位置付けるというのは、今の土地利用基本計画の発想・役割と同じであり、そこまで踏み込んで仕組みを作り直さなければならない。</li> <li>・広域計画と都市計画とのリンクについては、場合によっては都市計画にもっと積極的に取り入れるとか、むしろ広域計画の実効性を高めて広域のことは受け持ってもらうとか、うまく仕分ける必要がある。</li> <li>・広域計画、国土計画の策定運営に関する主体については、新しい公共の概念を取り入れて作り出していく必要がある。</li> </ul> <p><b>【「基礎調査」との関係について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎調査結果から区域を設定する必要があり、基礎調査の大きな変革になる。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 都市計画区域と「都市計画区域マスタープラン」との一体性を強めつつ、広域的課題に対応するものにシフトする。</p> <p>○ 「広域の方針に基づき準都市計画区域を含む都市的土地利用コントロールの適用範囲を明確にする」など、体系の見直しを行う。併せて、都市計画基礎調査は、マスタープランや区域の決定・変更に先行し、都市計画上必要な広域的範囲で行うことを可能とする。</p> <p>○ これにより、「都市整備対象」と「都市的土地利用コントロール対象」という都市計画区域の二面を切り離して後者を拡張し、都市計画区域にとどまらない実効性あるコントロール手段と対象の拡大を図る。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 分権を前提としつつ、広域を重視していく方向性は重要である。都市計画法上の根幹概念となっている都市計画区域の位置付けの見直し、広域性をより重視した「都市計画区域マスタープラン」の改善について、当面、現行法制度の枠内での運用を充実していくとともに、より抜本的には、都市計画制度のみならず、国土利用計画法制度や農業上の土地利用に関する制度を含めて、体系的な整理を行っていくべきである。</p>

# ● 広域調整(広域に対応する計画論)の強化

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【広域的な整合性の担保措置】</b></p> <p>○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</p> <p>○現行法は、「市町村の定める都市計画」と「都道府県の定める都市計画」がバラバラに存在するのではなく、一体的・総合的に機能を発揮すべきものとしている。 ※骨格から細部までが、図面上の整合まで求められる。</p> <p>※市町村の定める都市計画は都道府県の定める都市計画に適合しなければならずこれらが抵触する場合に後者が優先するとする規定(都市計画法15条3・4項)は、上下関係を定めるというよりも、計画の強い一体性・整合性を確保しようとするもの。</p> <p>○平成18年改正では、一市町村にとどまらない開発の影響について、広域調整を重視。(ただし、こうした広域調整の原理、市町村や地域社会ごとに同一ではない開発規制の影響を考慮した計画論は確立するに至っていないのが現状。)</p> <p>(地域主権改革一括法における都市計画法の一部改正(通常国会提出・継続審議))</p> <p>○都市計画決定に関する市の自主性を高めつつ、関係市町村との調整を確保する観点から、市の都市計画決定に関する都道府県知事の同意を要する協議を同意を要しない協議とする。</p> <p>○これに対応し、都市計画運用指針による対応を検討。</p> <p>・市町村と都道府県知事による協議プロセスの透明化、実質化、円滑化等を図るため、市町村と都道府県による協議ルールを策定(事前協議の活用による調整の円滑化、十分かつ必要最小限の協議期間の設定による適切な時間管理)</p> <p>・都道府県の市町村に対する柔軟かつ適切な「措置の求め」及び市町村から都道府県に対する案の「申出」の活用による相互の意思疎通の向上</p>	<p><b>【分権の前提と調和した広域調整の強化】</b></p> <p>○都市生活・活動・環境等が持続可能な「集約型都市構造化」等を図る上で、地域の創意工夫を活かした取組を強化するための分権化を徹底し、計画から事業にわたる諸権限を可能な限り一体化する一方、部分最適に陥らず全体の調和が図られるように必要な調整措置を置くことが必要。</p> <p>○仮に建築不自由としても、一定の開発・建築は許容せざるを得ず、地域の判断(抑制的か開発促進的か)次第で隣接する地域への影響や地域間利害対立の問題は形を変えて残る。</p> <p>○このため、何らかの広域的調整の枠組が不可欠(水平調整では不十分)。その中で、農業上の土地利用との調整も十分図っていくべき。</p> <p>○「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、「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)。</p> <p>○「広域」に対応する計画論・立地論(都市的土地利用、広域物流等ネットワーク、広域緑地等)の充実・発達を促す必要性。</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【市町村間の調整について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村への権限移譲に伴う利害対立の調整について検討を。</li> <li>・都道府県の決定権限をより厳格に広域的かつ根幹的なものに限ることは望ましいが、市町村に権限が移譲されることで、市町村間の利害が対立する都市計画が定められる事態が増えることが考えられる。都道府県の役割は関係市町村の調整をメインに考えてもいいのではないか。</li> <li>・市町村はそれぞれの責任において広域方針に沿わなければならないと言うことを明らかにすべき。</li> <li>・市町村という区域が合理的に定められていないという状況下で、人口減少に伴い土地の外部性が二極化し、広域的な調整が重要になると考えられる。</li> <li>・広域調整を誰がやるのか、担い手について新しいアイデアが必要。行政では機能しない時代になっている。</li> </ul> <p><b>【市町村マスタープランと広域的課題について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「市町村マスタープラン」の策定内容に広域連携の項を入れ、明確に位置付ける必要がある。</li> </ul> <p><b>【「大都市圏」の観点からの調整について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・緑地に関する都市計画では、コアや面を守る制度は整備してきたが、ネットワークとしてどのように担保していくという計画論、手法が欠落している。細切れになっている埋没した構造を浮上させて、ネットワーク計画論として扱うといった仕組みができれば大きな進歩になる。</li> <li>・大都市圏計画と都市計画をどうするかという課題もある。</li> <li>・大都市圏では国の役割が重要。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○隣接する地域への影響や地域間利害対立の問題について、水平調整では不十分であり、部分最適に陥らず全体の調和が図られるよう広域的調整の措置を置く。その中で、農業上の土地利用との調整も十分図っていく。</p> <p>○「都市計画区域マスタープラン」は、前述のように都市計画区域単位にとどまらず広域的に展開するとともに、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機能をより重視する。</p> <p>○広域に対応する計画論・立地論(都市的土地利用、広域物流ネットワーク、広域緑地等)の充実・発達を促す。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○広域調整のあり方については、調整の担い手を含む仕組のあり方とともに、受け身の調整に徹するだけでなく、経済や交通ネットワーク、流域などを視野に入れた広域ならでの計画論・立地論、大都市圏の圏域としてのあり方などを含めて、議論を進めていくことが必要である。</p>

# ●市町村単位での都市計画の運営の強化

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【都市計画の運営の市町村へのシフト】</b></p> <p>○地方分権一括法(平成11年)により、国と地方の関係を抜本的・悉皆的に見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画に関する事務を、自治事務化。</li> <li>・都市計画決定主体は市町村を中心的主体とし、決定範囲を拡大(市町村の区域を超える広域的・根幹的な都市計画に限って都道府県決定)。</li> <li>・都市計画事業は、原則市町村が施行(※従前から変更なし)。</li> <li>・開発許可、都市計画施設区域内の建築許可等の事務を、人口規模の大きい市に、まとめて権限移譲。</li> <li>・事業者に土地収用権限を与える都市計画事業認可は、公正性中立性のための第三者による審査が不可欠であり、市町村事業に対する都道府県の認可、都道府県事業に対する国の認可を存置。</li> </ul> <p><b>【市町村の施策ツールの充実】</b></p> <p>(地区計画等)</p> <p>○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的政策目的の手段としてオプションを追加。</p> <p>○特別な制度ではなく、当たり前の制度との認識が定着</p> <p>(「市町村マスタープラン」)</p> <p>○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。</p> <p>(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」</p>	<p><b>【広域と狭域に応じた視点と、制度の担い手との対応関係を明確に区分したシステム】</b></p> <p>○権限ごとに、最適な主体を決定するという考え方を参照しつつ、都市計画制度が自治事務として運営される現行の考え方の中で、まちづくりの中心的役割を果たす市町村に関連する権限をなるべく一体化(市町村の対応範囲を超える事項等に限り都道府県が対応)</p> <p>(身近な空間の充実を図る方向の強化)</p> <p>○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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村単位の運営を基軸。</li> <li>・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</li> <li>・広域的視点からの特例(特区的発想)等</li> </ul> <p><b>【「市町村マスタープラン」と地区計画等を基軸にした都市計画の運営】</b></p> <p>(「市町村マスタープラン」の位置付けの強化)</p> <p>○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)</p> <p>○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。</p> <p>○こうした取組は、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)</p> <p>(地区計画等制度の展開の方向性)</p> <p>○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。</p> <p>○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</p> <p>○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化を指向。</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【市町村への権限の一体化】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画の決定権限のみならず、個別の許認可権限についても市町村への移譲を検討し、市町村中心の体制とすべき。</li> <li>・都市計画法をまちづくり法にという論があるが、市町村レベルでの「まちづくり」という言葉には建ぺい地のイメージが強すぎる懸念がある。集約型都市構造化では市街地周辺の里山、農地等の非建築的土地利用への取り組みが重要であり、広域も含めたそうしたみどり分野の取り組みの後退に繋がりにかぬ。</li> </ul> <p><b>【「地区計画等」について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地区計画を重視していくべきであり、用途地域は地区計画の足りないところを補完的にカバーしていくものと整理。</li> <li>・地区計画等の整理にあたっては、プロジェクト型とエリア型は別立てで考え、使いやすくしていくべき。</li> <li>・地区計画における部分をズームインしていくことによる課題、すなわち全体との関係を精査し、調整機能を付与することが、今後の展開において必要。</li> </ul> <p><b>【「集団規定」について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地区計画等や街区レベルの建築計画の体系をシンプルにし、わかりやすいものとする観点から、建築基準法の集団規定とは積極的に統合すべき。</li> </ul> <p><b>【法律と条例の関係について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画を決定するにあたっては、財産権制約の必要上、最低限配慮すべき事項、講ずべき手続きは、法定する必要がある。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 広域と狭域に応じた視点と、制度の担い手との対応関係を明確に区分し、まちづくりの中心的役割を果たす市町村に関連する権限をなるべく一体化していく。</p> <p>○ 「市町村マスタープラン」と「地区計画等」を、それぞれ、都市計画制度、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。</p> <p>○ 「地区計画等」は、一般的な制度との性格を更に強め、例えば、用途地域と併存ではなく置き換えるものとし、用途地域を「地区計画等」が定められていないエリアについての補完的位置付けとする。「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する。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ これまで取り組まれ進展してきた、市町村をまちづくりの中核的な担い手としていく方向に応じた制度体系とし、制度運営に関する関与を簡素化していく方向性は、重要である。土地利用計画制度見直しの具体的内容については、円滑な移行が図られ、国民の十分な理解が得られるよう十分に練る必要がある。その際、貴重な緑の保全や自然の回復といった課題に十分対応するものとするとともに、分権的秩序の下でのスタンダードの確立、広域的な調整、参加と合意形成の充実といった課題と並行して進めていくことが不可欠である。</p>

# 「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

## ●今後の土地利用をめぐる問題と対応の方向性(総論)

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p>○都市の構造(用途や機能の構成)に応じ、都市計画区域内が均質なものではなく、即地的な都市計画的意図の濃淡</p> <p>※ゾーニングだけでなく、都市施設を含めて色分け(「図」と「地」の関係)</p> <p>①より都市計画的意図が即地的に明確な「骨格」的な領域(「図」)</p> <p>②相対的に意図が即地的に明確でない、可変的で「基質」的な領域(「地」) (例えば、用途純化や現状保全が担保される住商工の専用的市街地、河川や緑の骨格のような、構造や性格付けが明確でない領域)</p> <p>○伝統的には、①「図」が先行し、②「地」への対応の充実が図られてきた。</p> <p>○なお市街化区域ないし非線引き都市計画区域内に「基質」的な領域が広大に広がっていること(また、都市計画的意図の及ばない領域と隔てられていること)が、我が国の特徴。</p> <p>○従来は、全面的な開発・建築圧力(非建築的土地利用から建築的土地利用、低密度な土地利用から高密度な土地利用へ)に起因するものが圧倒的であり、建築行為をコントロールのターゲットとしたゾーニングシステムがこれに対応。 (典型的な問題の例)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・中心部の有効利用が進まないまま、周辺部に市街地が拡散(全般的な低密度化。反「コンパクトシティ」)</li> <li>・異分子(スケール感の異なる建築や、想定外の用途)の混入・混在化による周辺の土地利用との軋轢</li> <li>・価値ある空地(緑地、農地)の潰廃</li> </ul> <p>→ 都市計画的意図が即地的に明確でない「基質」的な領域に多く発生。</p>	<p>○今後は、人口減少時代に向かい、また、産業のソフト化に伴う土地利用需要の動向などから、開発・建築圧力が全体としては低減</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・部分的にはなお強く残存する開発・建築圧力への対応や建築ストックの更新に加えて、</li> <li>・逆方向の土地利用の変化(ランダムに発生する「跡地」=非建築的土地利用によるモザイク化、ダウンサイジング(減築等)、放棄)にも正面から向き合っていかなければならない。</li> </ul> <p>○このような観点から、以下のような措置が重要。</p> <p>イ) 建築的土地利用のコントロールについては、こうした土地利用の方向の変化を踏まえ、メリハリをより強化する方向でのゾーニングの見直しや詳細化(特に、現に「基質」的位置付けとなっているエリアに十分マッチした枠組)。</p> <p>ロ) 効用を発揮する緑地、農地等非建築的土地利用の保全の強化。</p> <p>ハ) 新たな視点として、非建築的土地利用の進出によるモザイク化や、外部不経済性の高い非建築的土地利用に対し、従来のゾーニングシステム(建築中心、受動的)が十分対応できていないことから、非建築的土地利用に焦点を合わせたコントロール手段の強化。</p> <p>○また、共通して、空間質を高め、なるべくサステナブルで全体として安定的な土地利用を目指していく観点から、実効性を高めるためには、以下のような視点が重要。</p> <p>ニ) モザイク(混在)化、双方向的な変化が起き得る建築的土地利用と非建築的土地利用を、より一体的に扱っていくこと。また、官と民の関係の見直しを含め、都市施設と土地利用をより融合的に扱っていくこと。</p> <p>ホ) スタティックなゾーニングシステム(主としてアクション(改変行為)の段階で受動的に規制)だけでなく、調整(協定、キャップ&amp;トレード等)や管理・運営段階(マネジメント)を視野に入れた「プラスα」のシステムが付け加えられること。</p> <p>○市街地における土地利用が、①経済合理的な行動を指向するものと、②必ずしも経済合理的かどうかで行動するとは言いえないものの二層性を帯びていると見て、①のみをあるべき姿と考えるのではなく、開発圧力低下に伴い、経済的(市場的)施策の効果が及びにくい②に応じた対策・施策が必要</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p>【土地利用規制の「正統性」について】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・そもそも財産権の保護や制約のあり方から検討を深めていくことが必要ではないか。</li> <li>・土地利用規制、誘導の「正統性」の根拠について法制的な検討を深めるべき。</li> <li>・法制的な検討もさることながら、社会的に受容されるかが課題ではないか。</li> </ul> <p>【非建築を含む対応力の強化について】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・これまでの建築的土地利用のコントロールは開発の時点を捕捉することで足りたが、非建築的土地利用を含む今後の土地利用コントロールは、「状態」を捕捉する必要がある。大きな発想の転換であり、マネジメントの議論と不可分と考える。</li> <li>・跡地化等を含めた、都市更新のポテンシャルを評価する新たな枠組を作る必要がある。非建ぺい地の計画としては、「緑の基本計画」があるが、これまでの「環境保全」「レクリエーション」「防災」「景観」「歴史」の5つの軸に加え、「都市更新」の軸を作り、空地の価値を顕在化させる必要がある。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 全体として低減しつつも部分的にはなお残存する開発・建築圧力への対応や建築ストックの更新に加えて、逆方向の土地利用の変化(ランダムに発生する「跡地」によるモザイク化、ダウンサイジング、放棄)にも正面から取り組んでいかなければならない。</p> <p>○ 建築的土地利用については、メリハリをより強化する方向でのゾーニングの見直しや詳細化が、非建築的土地利用については、緑地、農地等の保全の強化に加え、「跡地化」によるモザイク化や外部不経済性の高い非建築的土地利用に焦点を合わせたコントロール手段の強化が、それぞれ必要となる。</p> <p>○ さらに、建築的土地利用と非建築的土地利用をより一体的に、また、都市施設と土地利用をより融合的に扱っていくこと、調整(協定、キャップ&amp;トレード等)や管理・運営段階(マネジメント)を視野に入れた「プラスα」のシステムが付け加えられることが重要である。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 人口減少期となり開発圧力が低下する時代であるからこそ拡散的都市構造が問題化する。集約型都市構造化に向けて、土地利用コントロールを強化していくべき。制度見直しのポイントは、単なる制度体系の整理や再構築ではなく、具体の計画手段を充実していくことが重要である。その際、既存のゾーニング手法に主として依拠する制度運営ではなく、よりプログラム性やマネジメントを重視し、幅広い分野の連携を実現していくことが必要となる。その視点として、非建築的土地利用を重視することが重要である。</p>



# 市街化区域の空間の再構成 — 市街化区域の性格付けの変化と空間のメリハリの強化

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【市街化区域の性格】</b></p> <p>○市街化区域は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」(都市計画法第7条第2項)</p> <p>○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</p> <p>○人口予測から必要面積を換算する「人口フレーム」方式が、市街化区域設定(編入)及び農業上の土地利用との調整の根幹。</p> <p><b>【開発圧力が低下する中での線引き制度の位置付けをめぐる議論】</b></p> <p>(線引きの大都市部への義務付け、選択制)</p> <p>○対象都市における選択のあり方、更には線引き制度そのものについて、以下のような異なる方向の議論</p> <p>①「人口減少期となり開発圧力が低下するから線引きは不要」という考え方</p> <p>②そうした時代であるからこそ拡散的都市構造が問題化するので、むしろ「土地利用コントロールを強化」すべきという考え方。</p> <p>○どちらかが正しく全面的に採用されるという問題ではない。「線引き選択制」は、それを地域の選択にゆだねたもの。</p> <p>○市街化区域・市街化調整区域ともに現状よりも強くきめ細かなものを指向することが論理的には正当としても、例えば衰退の原因と批判される中でも、なお、地域社会として、開発期待や都市整備の将来可能性を封じ、開発抑制が継続できるかという問題にも直面。</p> <p>○人口減少を反映させ市街化区域を縮減していくこと(逆線引き)は、比較的均質の一定のまとまりのあるエリアについては可能であり、積極的に推進していくことが望ましいが、建築的土地利用と非建築的土地利用が混在することとなるエリアでは、難しい。</p>	<p><b>【「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】</b></p> <p>○「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・検討の土台として論じることが、現場実務にもなじむ。</p> <p>○問題の対象が、これまでの「無秩序な市街化」より「密度低下による社会効率の低下」にシフトしても、何らかの土地利用コントロールは不可欠。</p> <p>○必ずしも二分法的な線引き制度がマッチする領域ばかりでない面はあるが、制度改革による無用の混乱を避け、安定的に運営するためには、線引きを否定するのではなく、現行の線引き区分を土台として、市街化区域・市街化調整区域それぞれの誘導手法のあり方(より空間のメリハリをつけていく方式)を検討していくことが有用。</p> <p>(「人口フレーム」の考え方)</p> <p>○人口減少期においても、同様の運用を継続していくことは限界があると見込まれ、今後の考え方(農業上の土地利用との調整のあり方を含む。)を整理していくことが必要</p> <p><b>【市街化区域の空間のメリハリのイメージ】</b></p> <p>○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、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。</p> <p>○このため、市街化区域は、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。</p> <p>(メリハリのイメージ)</p> <p>①集積のコアを中心に密度が維持増進</p> <p>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</p> <p>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き、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</p> <p>○③のような基質的な領域は、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(例えば、逆線引き・ダウンゾーニング)は困難。集積の維持増進のためのコアの高度利用、跡地の空間のリサイクル(後述)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。</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【線引きの必要性について】</b></p> <p>・「人口減少期となり開発圧力が低下するから線引きは不要」とする考え方より、そういう時代だからこそ拡散的都市構造が問題化するという懸念を強調すべき。</p> <p>・日本では未だに中心部の地価が高止まりしている一方、高齢化により限られた所得で長く暮らす必要がある。人口減少期でも都市が拡散することは証明されている。</p> <p>・線引き制度は根幹であり、百年にわたり築き上げてきた日本の都市計画の財産、歴史的蓄積であることをきちんと評価すべき。</p> <p>・郊外を規制することは難しいが、何もしないと中心部と郊外が共倒れするおそれがある。共倒れを避ける方策を検討することがコンパクトシティの検討にもつながるのではないか。</p> <p>・2分法の限界は認識すべきであるが、区域名称はさておき当面線引きを維持するとすれば、現行の市街化区域の規制メニューを多様化・強化した上で、市街化区域を拡張し、調整区域をより保全的性格を強化した地域として適用するような方向ではないか。</p> <p><b>【市街化区域について】</b></p> <p>・誘導手法も規制が後ろにあって効果が出る。市街化区域という名称は変更しながら「都市型の生活空間を維持するエリア」として、規制と誘導の双方を講じる対象にする。</p> <p>・市街化区域の再構成に当たっては、非建築的土地利用を現実として重視し、一方で都市の集約化を図っていくという考え方に賛成。</p> <p><b>【人口フレーム方式について】</b></p> <p>・人口フレームに代わる有効手段はなく、基本とする考え方は弱められない。人口減少分については、原則反映させるものの、経過措置や特例として扱うことがある程度必要。需要予測の技術が未発達だったので「人口」に依存。「人口」を捨てられないが、需要を見て計画する手法を考えるべき。</p> <p>・拡大の時代の計画のフレームは、人口であったが、縮退の時代のフレームは有限な自然環境という土地そのものの持続性をフレームとすべきである。都市計画基礎調査のあり方にも関わる問題。</p>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 現行の線引き区分を土台として、市街化区域・市街化調整区域それぞれの誘導手法のあり方(より空間のメリハリをつけていく方式)を追求していく。</p> <p>○ 市街化区域は、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る。</p> <p>○ 集積の維持増進のためのコアの高度利用、跡地の空間のリサイクルの取組(後述)やこれに反する開発の抑制によって、ゆるやかに実現(再構成)していくシナリオを念頭に置く。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 線引き制度は、将来に向けて都市の土地利用の根幹的仕組として理想的なものとはいえない面があるが、定着し市街化の無秩序な拡大を抑止している機能も否定できないことから、当面これを否定するのではなく、これを土台として、更にどのようなシステムを指向していくか考えることが現実的である。その際、特に市街化区域が指定されているエリアのあり方を、安定的な非建築的土地利用をより重視する方向で見直していくことが、必要である。</p>

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【空間のメリハリの強化という観点からの容積率制度の運用】</b></p> <p>○形態面を含む市街地像を決めきことは困難であったため、形態制限も比較的許容度の高いものとなっているが、その後の都市整備の進展、景観法制の整備等により、より直接的に詳細な形態制限により規律することが望ましいエリアが増えてきている。 (絶対高さ制限の復活)</p> <p>(インセンティブとしての容積率)</p> <p>○セットになる規制項目のうち、一部を代償的に強化し、一部を緩和することにより、全体としては良好な建築計画を誘導。事前明示により民間側の積極的な提案を期待。 (典型は、空地による緩和(建ぺい率強化・壁面位置指定→容積率・斜線制限緩和))。</p> <p>○建築敷地を統合・共同利用することによって、集団規定(どのような敷地設定の場合もカバーすることを念頭にした敷地単位の規制)を緩和する効果。</p> <p>(評価される環境貢献の拡大)</p> <p>○国土交通省成長戦略で「大都市の枢要地区で、従来の容積率規制に拘らず、民間事業者の都市の成長に寄与する幅広い環境貢献の取組を評価して容積率を大幅に緩和する」とされたことから、典型的な対応として、容積率緩和において、離れたエリアの緑地保全等環境貢献を評価する枠組を中心に、プロトタイプとなる制度の設計を検討。 (成果は、都市計画運用指針改定に反映済み)</p> <p>(標準性能化の動向)</p> <p>○都市開発諸制度(特定街区・高度利用地区・再開発等促進区を定める地区計画)における環境負荷低減措置の義務化(東京都の例(平成21年2月施行))。</p> <p>(ダウンゾーニングの困難性)</p> <p>○ダウンゾーニングの必要性はこれまでも指摘されてきたが、実現が困難な面。</p>	<p><b>【容積率制度の今後の方向性】</b></p> <p>(2つの方向性からの選択)</p> <p>①容積率の詳細化・細分化の更なる推進 現状の容積率指定を前提として(あるいはダウンゾーニングして)、容積率を更に詳細化・細分化</p> <p>②容積率の都市構造に関連するマクロ面を分化・明確化しつつ、マクロの容積率規制を過渡的な性格のものとして適用領域を限定</p> <p>(イメージ)</p> <p>・都市全体をカバーし構造を論ずる土俵としての面は、マスタープランにゆだね、かつ、歩留まり論や実現を想定していない部分を除外し、都市構造上誘導することが望ましい水準の「目安」として表示する。 ※エリアごとの土地利用量の配分機能。ネットを表示すれば形式的にはダウンゾーニングとなるが、規制数値が不変であれば当面規制強化にはならない。 ※規制数値のダウンゾーニングを行うとしても、先決問題として、こうした都市構造的なボリュームコントロールのイメージが確定する必要があるのではないか。また、その上でキャップ&amp;トレード手法等の議論が構築されるべきではないか。</p> <p>・市街地形態を特定しないエリアに適用領域を限定。 ※形態面を含めて市街地像を決めきことは、ただちに行うことは困難であり、今後の社会経済状況の変化に対応した可変性を確保しておくことも必要。 ※前面道路の幅員による容積率は、ミクロの市街地環境・公共施設とのバランスを確保するものであり、従来どおり存置。</p> <p>・市街地像が形態面を含め明確なエリアでは、より直接的に詳細な形態制限により規律。</p> <p>(留意すべき事項)</p> <p>○建替え費用捻出・充当のための高容積化による可処分床の確保のニーズは根強い一方、更にその先の更新への配慮も必要ではないか。</p> <p>○遊休地(暫定利用的な面の強い駐車場等を含む。)の存在が放置された状態では、合理的な都市構造は生み出せないことから、併せて、インセンティブにとどまらない高度利用の実現策も検討することが必要ではないか。</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【容積率の性格について】</b></p> <p>・容積率計画をする際、現実には最大値と最低値を確定的に決められず、複数の可能性の中で一つ設定しているのが現在のゾーニング。容積率をきちんと考えるためには、物理的な制約としての最大値と最小値がどれだけなのかを見極めなければならない。インフラ負荷や環境負荷は、容積率を決める一つの根拠となり得るもの。</p> <p><b>【ダウンゾーニング等容積率規制の今後の方向性について】</b></p> <p>・マクロ的な都市構造を容積率により考えるのであれば、容積率の初期配分から見直すべき。 ・容積率規制は地域限定的に適用する方向が良い。例えば住居系は形態規制、業務・商業系は容積率規制も織り交ぜて対応するイメージが考えられる。</p> <p><b>【容積率の緩和について】</b></p> <p>・マンション建替えの成功事例とされているものとして、大幅に規模を大きくして処分床を確保したことにより実現したものがある。しかし地域全体では今後人口が減るため、持続可能なモデルとはいえない。 ・容積率緩和に伴う、受益と公共還元の実態をまずガラス張りにすべきである。また、敷地内自己完結型ではない、公共還元の道すじを一定の割合で含めることを明示すべきである。</p>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○例えば、容積率制度に含まれる都市構造に関連するマクロ面(都市全体をカバーし構造を論ずる土俵としての面)は、都市化が進展した時代の過渡的な性格のものとして捉えて適用領域を限定し、市街地像が形態面を含め明確なエリアでは、より直接的に詳細な形態制限により規律する。</p> <p>○上記のマクロ面は、マスタープランにゆだね、都市構造上誘導することが望ましい水準の目安として表示する。</p> <p>○インセンティブとしての容積率に関連し、建替え費用捻出・充当のための高容積化について、更にその先の更新への配慮、また、容積率インセンティブにとどまらない遊休地の高度利用の実現策等も必要である。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○容積率制度は、現に指定されている容積率の水準を含め、様々な課題を包含していることから、具体的規制数値として適用領域を限定したり、都市構造上望ましい誘導水準を別途明確化することは、一つの方策と考えられる。一方、一般的制度として土地取引等の様々な場面で定着したものとなっていることから、制度体系の見直しについては、関係分野と連携しながら、十分に議論を練っていくことが望まれる。</p>

# 市街化区域の空間の再構成 — 緑地の保全と創出

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【緑地保全の取組の体系】</b></p> <p>○都市における価値ある緑の空間については、公的に供給する都市施設から、建築規制等によって民有のまま現状が保全される特別緑地保全地区や、建築敷地内に緑を導入する緑化地域など、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「骨格」的なものから「基質」的な領域における建築的土地利用と連動したもので、</li> <li>・都市施設から土地利用まで、</li> </ul> <p>系統的な制度の充実と、これによる保全創出が図られてきた。</p> <p><b>【市街地における緑地保全創出の課題】</b></p> <p>○市街化区域内など、単純な経済合理性等から開発条件のよいエリアに賦存している緑地の潰廃は依然進行。</p> <p>○一方、新たな動きも現れてきている。</p> <p>①行政側では、緑地の価値や即地的な状況を明示するといったソフトな施策によって、緑に対する意識を高め、保全活動の活性化につなげている例 ※川崎市 など</p> <p>②民間側では、企業が開発目的で取得した緑地を、開発需要の変化等から、緑地として維持公開し、社会的貢献や企業イメージの向上に役立てる例</p> <p>○都市の実情に応じ、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・骨格的な緑地帯として建築的土地利用を計画的に排除し緑地を保全創出すべきエリア、</li> <li>・緩やかに低密度化が進行し良好な郊外住宅地等として誘導されるエリア、</li> <li>・市街地の低密度化を抑制し都市機能の集積を維持・増進すべきエリア</li> </ul> <p>等の構造を明確にしつつ、新市街地開発の今後の需要の動向から見て、建築的土地利用が卓越したエリアにおいても、緑の空間の量的な維持・拡大や質の維持・向上が課題。</p> <p>※現状では、吸収源対策の対象は、我が国においては植林・緑化(既存の緑地保全は含まれない。)</p>	<p><b>【市街地における緑地保全創出の方策】</b></p> <p>○今後、集約型都市構造化や都市の低炭素化を推進する上で、従来からの手法を最大限活用。加えて、</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①建築的土地利用と非建築的土地利用、都市施設から土地利用にわたる一体的な取組、</li> <li>②永続的固定的な緑を目指す取組ばかりでなく、暫定的な確保やモザイク的な配置、長期間にわたる取組の再評価、</li> <li>③緑地を保全し良好な状態で管理するために必要なコストの負担をめぐる様々な連携</li> </ol> <p>など、多様な手法で実効的に展開。</p> <p>(市民利用を前提とする暫定的な緑地)</p> <p>イ) 確定的固定的利用だけでなく、現実的で暫定的な利用も視野に入れる観点から、未利用地・遊休地の所有者と、市民農園やガーデニング等の場を求める市民との間を仲介し、暫定的な緑地として整備(具体例として、市が未利用地等を借地し、市民に貸し付け、暫定的な緑地として活用)</p> <p>(緑地地域制度の改善・更に進んで緑被率による誘導)</p> <p>ロ) 緑化地域制度の活用が実態上困難となっている中心商業地においても活用が可能となる制度の改善及び建ぺい率と連動した緑化率の規制だけでなく、一定のエリア内における非建ぺい地を含む緑被率の誘導が可能となる仕組み。(条例で緑化地域に準じた取組を中心商業地で行っている例)</p> <p>※誘導を行おうとする場合、一定規模以上の開発・建築等について、計画の事前届出等と調整の手続を設けることが必要。</p> <p>(長期的視点にたった都市施設整備の再評価)</p> <p>ハ) 現在民有地として利用されている崖線緑地、河川緑地等で、たとえ整備期間が長期に及んでも着実に整備することが望ましい骨格的な公園緑地の計画については、現在の土地利用を否定するのではなく、長期的な展望を持って都市計画公園緑地として整備を進める仕組み。</p> <p>(事業認可の弾力的運用(一筆事業認可等)や、借地方式により、モザイク的に確保した事業地について、暫定緑地として、市民の利用に供する等)</p> <p>○緑地が建築的土地利用とモザイク状になり、人の目が入りにくい場合には、治安・防犯上不安要素となる可能性。上記のような市民参加による利用への提供など、「無関心」な空間とならないよう、管理の態勢についても配慮する必要</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【外部経済性について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・従来、開発利益の還元という手法で緑を作り出してきたが、今後開発利益が出てなくなると、緑の外部経済性による、周辺での開発利益を吸い上げて還元する方法を考えなければならない。</li> <li>・緑の保全・創出は、正の外部性を積極的に創出するものと考えて取り組むべき。</li> </ul> <p><b>【事業制度との連携について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業制度との連携を意識することが重要で、緑地保全型の事業スキームを用意すべき。事業にはアセスメントが必要となるケースが多いことから緑地保全との馴染みは良いのではないかと。</li> </ul> <p><b>【ネットワーク論等広域的緑地の保全方策について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・緑地に関する都市計画では、コアや面を守る制度は整備してきたが、ネットワークとしてどのように担保していくという計画論、手法が欠落している。細切れになっている埋没した構造を浮上させて、ネットワーク計画論として扱うといった仕組みができれば大きな進歩になる。</li> <li>・都市周辺部の、都市計画法も自然公園法も適用されない計画白地と言うべき区域について、荒廃等の問題が顕在化しているが取り組む手段がない。こうした地域は担い手もおらず、都市がサポートする仕組みを構築すべき。</li> </ul> <p><b>【緑地の評価について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・これまでみどりの基本計画では環境、防災、レクリエーションの三本柱から、景観さらには歴史文化と、時代の要請に応じて緑地の評価軸を加えてきているが、これからは都市の更新、再生のフェーズにおいても緑地を評価すべき。複合的な機能を持つ空間として新しい計画論が必要。持続可能な都市計画の前提となることを明示すべき。</li> <li>・緑地保全については、現行制度の中でも既に都市計画区域を越えた議論を行っている。しかしながら、都市計画区域外の緑地保全、施策に対する手段は持ち合わせていない。現実にはそのような計画白地となる中山間地域を持続的に維持していく、財源、人材は、都市にある訳で互いの存続を支えうる環流システムの創出が必要である。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 市街地における緑地の保全創出については、従来からの手法を最大限活用する。</p> <p>○ 加えて、以下のような手法を含め、多様な手法を展開する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・未利用地・遊休地の所有者と、市民農園やガーデニング等の場を求める市民との間を仲介し、暫定的な緑地として整備</li> <li>・緑化地域制度を中心商業地においても活用が可能となる制度の改善や非建ぺい地を含む緑被率の誘導が可能となる仕組み</li> <li>・骨格的な公園緑地の計画について、長期的な展望を持って都市計画公園緑地として整備</li> </ul> <p>○ 緑地が建築的土地利用とモザイク状になり人の目が届きにくい場合は、市民参加による利用への提供など、管理態勢についても配慮されるようにする。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 緑地は、これまで以上に、保全する積極的自覚的取組がなければ改漬・荒廃の危険に十分対応できない懸念がある。視野を、都市周辺部の規制が緩やかな地域や、ネットワーク論、広域的な緑地のあり方にも広げるとともに、これらについて担い手・主体の議論を進めていく必要がある。</p>

# 市街化区域の空間の再構成 — 都市農地・農業の位置付けのあり方

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【これまでの都市農地・農業の位置付け】</b></p> <p>○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(「転用されるべき用途」「あってもなくてもよい用途」)</p> <p>○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、建築規制等の措置により保全</p> <p><b>【都市的土地利用と農業上の土地利用の調和】</b></p> <p>○都市的な土地利用の観点からも、農業上の土地利用の観点からも、コントロールがきめ細かく行われていない、いわゆる白地地域における問題</p> <p>○都市的な土地利用と農業上の土地利用が併存し、両者の環境が統合的に整うようにするための、集落の土地利用に関する問題(集落地域整備法制度が創設(昭和62年)されているが、活用されているとはいいがたい。)</p>	<p><b>【市街化区域の空間の再構成の中での都市農地・農業の位置付け】</b></p> <p>○市街化区域の空間の再構成の中で、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</p> <p>○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枠組は現実的ではない。生産緑地地区制度により、的確な建築規制等の措置が土台</p> <p>○さらに、農業政策と再結合する上で必要な措置(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</p> <p><b>【都市農業の特性に応じた農業政策との再結合】</b></p> <p>○規模拡大が容易にできず、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、消費者との距離が近いという特徴</p> <p>○主業的農家と多くの自給的農家に分化。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</p> <p>○都市農業の特性に応じた農業が継続できる環境を伴うことが必要。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みなど、そのための枠組を検討。</p> <p>○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、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。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。</p> <p>○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。</p> <p><b>【都市周辺部における都市政策と農業政策の連携強化】</b></p> <p>○都市的土地利用と農業上の土地利用が併存するエリアにおける両者の調和を目指すシステムの一つとして考えられることから、集落地域整備法制度の運用実績を検証しながら、より実効的な仕組みを検討</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【農地の都市計画上の位置付けについて】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地を都市的土地利用の中で積極的に位置付けていくのは理解できる。</li> <li>・市街化区域以外においても、公共転用の名の下に転用されている事例もある。都市計画で集約化を進めても外で好き勝手されては意味がない。こうした区域に都市計画の理念、ロジックを持ち込めないか。</li> <li>・農地、樹林地は相続が発生した際に売りやすいところから失われていく。何とかしないと無くなってしまう。</li> </ul> <p><b>【都市農地の農政上の位置付けについて】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街化区域内農地を維持するためには農業における政策的位置づけが必要。</li> <li>・農政と協調できるかが重要。</li> </ul> <p><b>【エリアマネジメント的枠組について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市的土地利用に対する農地の外部不経済の問題をどうとらえるかも論点。また、エリアマネジメントの考え方を入れないと農業自体がうまくいかない面もある。</li> <li>・農地保全等のためには、ハードだけではなく、ソフト面も大事だということで、協定、契約手法が考えられる。その場合でも、私的自治に任せるということではなくて、行政が責任を持って公共空間をつくっていく手法として活用するものにとらえるべき。</li> <li>・都市内農地を農業生産の場としてのみ位置付けることは、貴重な財産を生かしていない。都市内農地は、高齢化社会における福祉、医療、環境教育、食の安全、都市気象の緩和、生物多様性等、多様な価値の集合する、“価値ある場”として、再評価する必要がある。そのとき、単に農地のみではなく周辺地域の都市構造との複合体として認識し“農住地区計画”のような人的資源も考慮に入れた新たな枠組の提示が必要である。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○市街化区域の空間の再構成の中で、都市農地は、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。</p> <p>○生産緑地地区制度による的確な建築規制等の措置が土台となり、市街化区域の再定義(前述)に併せた農業政策上の位置付けの見直しなど、農業政策との再結合を図る。</p> <p>○都市農業の特質に応じた農業が継続できる環境を整備するため、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みを目指していく。</p> <p>○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。</p> <p>○都市的土地利用と農業上の土地利用が併存するエリアにおける両者の調和を目指すシステムとして、集落地域整備法制度の運用実績を検証しながら、より実効的な仕組みを検討する。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○市街化区域概念の見直しと併せて農業政策と再結合し、都市農業を持続可能なものとしていくため、都市住民の参画も得た都市農業の特性に応じた取組を進めることは、都市計画のあり方として大きな意義を有すると考えられる。関係分野と連携して更に議論を深め、具体化していくことが望まれる。その際、福祉や教育といった関連する領域との関わりにも十分配慮すべきである。</p>

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【「空間のリサイクル」の取組】</b></p> <p>○虫食いの空き地空き家の増加や、集積低下による商業機能流出などの問題。地域によっては広く進行。</p> <p>○遊休地が残存したり、ブラウンフィールドのようにリサイクルに多大のコストを要するため放置され有効利用が行われないという状態は、集積の低下により都市機能の維持が困難になり、また、土地利用需要が周辺部により拡散する原因</p> <p>○ランダムに発生する土地利用転換、とりわけ、「跡地」(新たな用途に供する目的で発生するものではなく、現在の土地利用が終結し、後続の土地利用がオープンになるもの)が発生した場合、土地利用計画によってはその後の利用の方向性は与えられない(土地利用計画の限界)。</p> <p>○放置すれば、建築的土地利用と非建築的土地利用のモザイク化が進行したり、外部不経済性の高い非建築的土地利用が行われたりするおそれ。</p> <p>○建築的土地利用、非建築的土地利用を問わず、何らかのリサイクル(その前提として、リデュース・リユースを含め)の取組</p> <p>①建築的土地利用の例 ・中心市街地の空き店舗・空き地の有効利用 ・町家再生、コンバージョン ・住み替え支援 など</p> <p>②非建築的土地利用の例 ・郊外住宅地で空き区画の隣家取得 ・工場跡地・廃棄物処分場等の公園化 ・中心市街地の店舗跡地の暫定的広場利用など</p> <p>○国家施策として体系的に取り組んだ例として、 ・イギリスのブラウンフィールド対応(産業構造転換によって大量に発生した工場跡地の住宅地等へのリサイクルを国の都市計画方針で位置付け、土地利用データベースを運営)、 ・ドイツのシュリンク・ポリシー(東西ドイツ統合後社会構造変化によって大量に発生した空き集合住宅の減築等) など。</p>	<p><b>【「空間のリサイクル」の位置付け】</b></p> <p>○「空間のリサイクル」は、「跡地」への働きかけをいかに行うかというアプローチ。これを積み重ねて、集約型都市構造化を目指そうというもの。</p> <p>○規制(そもそも対応が困難)ではなく、 ・望ましい土地利用が明確である場合には、その方向に安定的に誘導し、 ・望ましい土地利用が必ずしも特定されない場合には、暫定的・流動的なものも許容しつつ、できる限り、都市計画的に「無関心」な領域を減らしていこうという空間マネジメントの取組と位置付けられる。</p> <p>○こうした取組を個別的散発的に行うのではなく、社会・産業構造変化に伴う全国共通の施策分野として体系化して明確に位置付け、国としても制度的支援を行っていくことが考えられるのではないかと。</p> <p>○非建築的土地利用面を重視し、建築的土地利用と併せて一体的に取り扱うことが重要</p> <p><b>【「空間のリサイクル」展開の方向性】</b></p> <p>(市街地のコアになることが期待されるエリア) ○有効利用を働きかけ、集積と都市機能の維持・増進を図る。その必要性の強さに応じ、需給のマッチングシステムや、その後の運営段階に及ぶソフトな分野を含む様々なインセンティブを想定</p> <p>(自然的環境を維持向上することが望ましいエリア) ○効用のある非建築的土地利用を誘導(再自然化を含む。)※このためにも、何らかのインセンティブのあり方も課題。</p> <p>(グラデーションのような中間的エリア) ○以下のような対応が考えられるのではないかと。 ・現実的な建築的ないし非建築的土地利用を、暫定性を許容しつつ、選択。 ・即地的に固定的な線引きではなく、エリア全体として割合的、モザイク的な混在の許容。 ・市街地のタイプを評価し、これに即して、例えば、集約度、低炭素化等の方向性(ガイドライン)と参照して、誘導。</p> <p>(対応する土地利用計画上の措置) ○遊休土地転換利用促進地区のように、コアにおける遊休地の有効利用を促す仕組。</p> <p>○コアの集積のための取組を前提とし、それと競合し障害となる可能性のある周囲の土地利用を抑制する仕組。</p> <p>○外部不経済性の高い非建築的土地利用について、禁止抑制する仕組。</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【誘導手法について】</b> ・高度利用の需要のあるところを抑えるのは規制でよいが、望ましいものを誘導することは規制では困難。マネジメント、誘導手法が必要。 ・福祉施設のように地価負担力の低い施設の誘導には、立地しやすい都市環境整備等を通じた正の外部性をもたらす都市構造を構築する視点が必要。</p> <p><b>【空地の扱いについて】</b> ・受け身の時代から戦略的にオープンスペースを使わなければならない時代に完全に変った。予定調和的な建築物の誘導などは幻想。戦略的に空地をどうしていくかにこそ都市計画法見直しの大事なエッセンスがある。 ・誘導方式をとるにしても、手法の選択の他に、目標設定を少しずつ変えていき、見直しの機会に現状把握をし、無関心が減り、ネグレクトされる空地ではなく考えられた空地が残るというようなパッケージの中で制度提案が必要ではないか。 ・「価値ある空地」をどのように計測するのか。同じ非建築的土地利用でもそれぞれクオリティの高低があると思うが、それを評価する枠組みがないと現状を把握することができず、空地がどれだけの外部不経済をもたらしているかをとらえられないのではないかと。 ・空地の価値の顕在化という作業が必要。 ・「空地」のポテンシャルを、都市更新のダイナミズムから評価する必要がある。この際、根幹的な永続性を有すべき空地と、変化して良いものとの見極めが重要である。</p>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○「空間のリサイクル」は、土地利用計画によっても利用の方向性が与えられない「跡地」への働きかけをいかに行うかというアプローチである。社会・産業構造変化に伴う全国共通の施策分野として体系化して明確に位置付け、国としても制度的支援を行っていく。</p> <p>○ その際、非建築的土地利用面を重視し、建築的土地利用と併せて一体的に取り扱う。両者が混在する中間的なエリアでは、市街地のタイプを評価し、これに即して、例えば、集約度、低炭素化等の方向性(ガイドライン)を参照して、誘導する。</p> <p>○ 併せて、以下のような措置を検討する。 ・コアにおける遊休地の有効利用を促す仕組と、それと競合し障害となる可能性のある周辺の土地利用を抑制する仕組 ・外部不経済性の高い非建築的土地利用を禁止抑制する仕組</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○「空間のリサイクル」という発想を活かしていくため、空地の評価のあり方、有効・合理的利用を促す土地政策上の観点との結合やブラウンフィールド問題への対応を含む具体のメカニズムなど、更に具体的に論点と対応策を明確にして議論を進めていくことが必要である。</p>

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p>【一定率による密度的なコントロール制度とキャップ&amp;トレード手法】</p> <p>○容積率、駐車場附置義務、緑化率(緑被率)は、いずれも面的に環境・交通負荷やその緩和措置について一定の性能や負担を量的にコントロールしようとするものであり、ゾーニングシステムによって地域内に均一な率が公平に当てはめられるもの。</p> <p>※それぞれ、敷地ごとではなく、より広い面的なコントロールによって、メリハリをつけることが可能な一種のキャップ&amp;トレード手法が一部実現し、又は検討されている。</p>	<p>【非建築的土地利用に関するキャップ&amp;トレード手法の追求】</p> <p>(緑地のエリア全体としての確保)</p> <p>○緑の配置については、平均的な確保(敷地内)だけでなく、キャップ&amp;トレード手法のように他の敷地内での相当量の新規緑化や失われるおそれのある緑地の保全を可能とし、エリア全体としての確保を弾力的に目指すことを可能とすることが考えられる。</p> <p>※特別緑地保全地区制度によって担保することが考えられるが、キャップ&amp;トレードの対象については、特別緑地保全地区制度の広汎な活用のネックとなっている買入(財政負担)を当事者の同意により一定期間保留する仕組(承継人にも効力があるものとする。)を検討。</p> <p>(駐車場の効率的配置)</p> <p>○駐車場の確保がエリア内で共同の利益をもたらすことにかんがみ、附置義務については、従来どおり小規模敷地を除く共同の義務という性格を土台として、駐車場・駐車施設の量的な充足を前提として効果的・効率的配置が図られる場合には、立地については、各敷地での確保に替え、計画的集約的な配置を誘導し、これを担保できるようにすること。</p> <p>※従来の条例による弾力化措置は、法律上は、敷地内に確保される場合には集約的配置に協力することは義務付けられなかった。また、敷地外の確保は、任意の契約的措置に委ねられ、安定性が必ずしも十分でなかった。</p> <p>※併せて、面的な効果的・効率的配置が図られる場合は、これに抵触する駐車場・駐車施設の設置を(小規模なもの及び非建築物を含め)制限することを検討。</p> <p>【統合的な枠組の可能性】</p> <p>○キャップ&amp;トレードなどの弾力化手法は別々に運営するのではなく、一覧化・一元化していくことが考えられるのではないか。</p> <p>(考えられる展開)</p> <p>○こうした空間のメリハリを実現するための取引や調整について、マッチングを含む一元的な枠組を設け、当事者間の合意を保全。</p> <p>○これらに共通の指標等を設定することにより、単なる同種の項目の数量の取引ではなく、多様な手段を位置付け、一元的に実施。</p> <p>※エリアによって意味の異なる複雑な性格を有する容積率そのものを既得権・財産権的に扱うのではなく、これと分離した都市計画上のキャップ設定。</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p>【キャップ&amp;トレードについて】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 従来、開発利益の還元という手法で緑を作り出してきたが、今後開発利益が出てなくなると、緑の外部経済性による、周辺での開発利益を吸い上げて還元する方法を考えなければならない。</li> <li>・ 緑地保全を、経済的手法、キャップ&amp;トレード、空間リサイクルだけでやっていこうというのは不十分。</li> <li>・ 即地性を伴う都市計画には馴染みにくい仕組みであることに注意する必要がある。</li> <li>・ どのくらいの範囲の空間での交換を考えるかが課題。また、経済的価値によらない交換の可能性を考えることも必要ではないか。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 容積率、駐車場附置義務、緑化率(緑被率)は、ゾーニングシステムによって地域内に均一な率が公平に当てはめられるものであり、敷地ごとではなく、より広い面的なコントロールによって、メリハリをつける一種のキャップ&amp;トレード手法が一部実現し、又は検討されている。</p> <p>○ 非建築的土地利用面では、緑の配置についてエリア全体としての確保を弾力的に目指すことを可能とするとともに、駐車場について効果的・効率的配置が図られる場合には計画的集約的な配置を誘導しこれを担保できるようにする。</p> <p>○ これらは別々に運営するのではなく、一覧化・一元化していく。</p> <p>○ なお、現在の容積率そのものを既得権・財産権的に扱うのではなく、例えば、マスタープランにおける都市構造上望ましい誘導水準の目安(前述)に基づくキャップを別途設定する。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 緑地の保全のような収益性の相対的に低い土地利用を進めるメカニズムとして、収益性の相対的に高い土地利用と組み合わせる発想は重要である。また、例えば、駐車場附置義務の合理化などは推進すべきである。一方、仮にこうしたキャップ&amp;トレード手法が全面的に採用されれば、これまでの即地性のある一律の数値が当てはめられるゾーニング手法とは別の、即地性の低いコントロール手段に移行することになり市街地像への影響が大きい。射程範囲や適用場面のあり方やフィージビリティについて、より具体的な議論を積み重ねる必要があると考えられる。</p>

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p>【2つの土地利用コントロールのニーズ】</p> <p>①地域像・土地利用像が明確であり、これに適合させるためのコントロール (積極的まちづくりを指向)</p> <p>②どこで開発が生ずるか分からないための「防御」的土地利用規制 (都市整備を前提にせず、性格付けが必ずしも明確でない(「基質」的領域)のままの規制を指向。都市計画区域外など周辺部のニーズは②の性格が強いと考えられる。)</p> <p>○法制的には、②のように土地利用像が明確でないのに強制力を伴う広汎な規制を行うことは認められにくい傾向(市街化調整区域の規制は、暫定性が加味されている。)</p> <p>○準都市計画区域制度は、必ずしも相隣秩序が問題とならないが集団規定の適用対象。「防御」的土地利用規制のみを行いたいとのニーズには必ずしも応じていない。</p> <p>【独自条例による対応の進展】</p> <p>○法律制度の十分にカバーしていない以下のような領域への対応が注目される</p> <p>イ 開発動向の早い段階での把握</p> <p>ロ 外部不経済性の高い非建築的土地利用への対応</p> <p>ハ 建築確認とリンクしないなど強制力に限界はあるが、柔軟で必ずしも地域像や土地利用像の明確化の説明等が求められず、機動力のあるファジーで柔軟な誘導手法 ※地域像や土地利用像が必ずしも明確でない(「基質」的な領域と上記②のような「防御」的土地利用コントロールのニーズになじむ面</p> <p>○条例による柔軟なコントロールの枠組は、コントロールの相手方の協力を前提。協力が得られない場合の実効性には限界。一方、実効性を与えつつ、柔軟なシステムを維持することは、公平取扱いの観点から厳格になる等から、両立しない可能性。</p> <p>○地域の裁量を増すことと、規制一般論としての補完性・事前明示性等は、バランスを追求する必要。</p>	<p>【法律によるシステムと条例によるシステムの有機的な連携】</p> <p>○外部不経済性が明確な行為に限定した法定の「強制力を伴う一方、利用条件が比較的厳格に特定される固い規制の枠組」の大枠的裏付けの上で、条例による「強制力には限界があるが、地域像・土地利用像が明確でないことに対応した柔軟で機動的な誘導的枠組」を展開する形態が現実的</p> <p>○その際、広域的な調整の枠組のほか、「防御」的な土地利用コントロールのニーズや衰退を懸念する地域が厳しい規制を継続できるか等の実態的問題に配慮し、実効的な枠組とすべき。また、協定や合意を基調とする枠組を充実すべき。</p> <p>【「固い」システムの改善等】</p> <p>○市街地の無秩序な拡大を抑制する線引き制度が担う機能は引き続き必要であり、維持。</p> <p>○防災の観点からの開発許可基準の拡充(立地基準的な領域を含む。)の可能性。 (例)ハザードマップ等による災害情報の明確化の活用場面として、危険度の高い区域について、災害危険区域制度等との役割分担の下、立地のコントロールや対応措置を確保。開発行為完成前に中止された防災上懸念のある案件の発生抑止への対応。</p> <p>○土地利用計画の担保手段として設けられている各種許可、届出勧告、協定等の制度について、相互の関係や分担について横断的整理。総体として機能を強化するため、必要な見直し (例)都市計画の許可制度の再構成(上乘せ・横出しの議論)の検討。外部不経済性の高い用途の建築物・極めて大規模な建築物について、別途都市計画決定を発動要件としないコントロール手段を検討。</p> <p>○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(建築確認や許可段階よりも早い段階で建築・開発の動向を把握し、必要な調整を透明・公正に行うための手続(条例等による。))</p> <p>○外部不経済性の高い非建築的土地利用について、禁止抑制する仕組(再掲)</p> <p>【「柔軟な」システムの強化等】</p> <p>○定量的な○×的項目だけでなく、定性的な「方針」上の項目によって、即地性が具体の都市計画の程度まで厳格でなくても、法律上、方向性が全く異なることが明らかなものは、勧告等の働きかけを可能とすること。(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。)</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p>【防御的コントロールについて】</p> <p>・土地利用像が明確でないが、どこで開発が生ずるかわからないための「防御」的コントロールを指向するのは消極的で、説得的ではない。本来的には、地域像を描いて、確立する努力を市町村がはらうことが必要で、それに計画策定のための参加制度の充実、さまざまな経済的手法などのインセンティブを与えるきっかけを制度に組み込むべき。「防御」的コントロールは、例えば、時間軸の概念を取り込んだ中での暫定的なものとして位置付けるべき。</p> <p>・今需要がないまたは不要だから規制不要という考え方は通用しない。新たな土地利用の規制の仕組みを含めたような改正が必要。</p> <p>【「防災」について】</p> <p>・防災については、例示にあがっている工事中断の場合だけでなく、非常に広範な対応が必要。</p> <p>・防災の観点から、条件付の開発許可のようなものを建築確認のフレームワークで加えられないか。</p> <p>【「柔軟な」システムについて】</p> <p>・質の高いまちづくりに向け、規制から誘導という考え方に一般論としては賛成だが、明確な基準に基づく規制の重要性も軽視できない。</p> <p>・地域が大きく変わることを防ぐため、未利用や利用転換の際マスタープランに照らして一度チェックが入る仕組みを指向すべき。</p> <p>・柔軟な仕組みを機能させるためにもスタンダードの確立は重要。</p> <p>・柔軟な仕組みと「法による行政」や「法治主義」とは、ある意味対立し得るものであることにも注意が必要。</p>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 法定の「固い」規制の枠組の大枠的裏付けの上で、条例による「柔軟な」機動的な誘導的枠組を展開する形態を指向する。</p> <p>○ 市街地の無秩序な拡大を抑制する線引き制度が担う機能は引き続き必要であり、維持するとともに、防災の観点からの開発許可基準の拡充を検討する。</p> <p>○ 土地利用計画の担保手段として設けられている各種許可等の制度について、相互の関係や分担について横断的整理を行う。例えば、都市計画の許可制度をワンストップ的に再構成し、これに条例による上乘せ・横出しを可能とする。外部不経済性の高い用途や極めて大規模な建築物について、都市計画決定を発動要件としないコントロール手段を設ける。</p> <p>○ 条例等により、早い段階で建築・開発の動向を把握し、必要な調整を透明・公正に行うための手続を整備する。</p> <p>○ 定性的な「方針」上の項目についても、法律上、方向性が全く異なることが明らかな建築・開発については、勧告等の働きかけを可能とする。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 固い手段と柔軟な手段のそれぞれの意義を明確にして使いこなしていこうという方向性、また、都市計画適合性を判断する総合的な仕組を指向していくことが重要である。柔軟な手段については、非建築的土地利用面や積極利用を促す面などで活用が期待される一方、法治主義や事前明示性の観点から備わらなければならない要件も明確にしていくことが望ましい。</p>

# 「官民連携」の推進

・協定や合意に基づく運営の仕組の組込

## ●利用者側の視点も重視した集積のコアの形成と運営

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【集積のコア形成のためのまちづくりの取組】</b></p> <p>○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。</p> <p>○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。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。</p> <p>○このため、以下のような関連するまちづくりの取組(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)</p> <p>①既存ストック活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公有地活用や公的施設との合築・複合施設化</li> <li>・需要変化に対応した用途転換 等</li> </ul> <p>②用地や収容空間生み出し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・土地区画整理事業・市街地再開発事業制度の活用</li> <li>・容積率緩和による機能誘導 等</li> </ul>	<p><b>【関連するソフト分野との連携の強化】</b></p> <p>○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。</p> <p>①の視点の例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存ストックの最大限活用</li> <li>・富山市のような公共交通指向型土地利用の取組</li> <li>・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</li> </ul> <p>②の視点の例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul> <p>○駐車場・駐車施設問題に閉じた議論ではなく、交通基本法の検討の議論をも踏まえつつ、道路管理者や交通警察との連携体制が確保されている駐車場整備地区制度を土台とし、市街地のコアとなるエリアについて、自動車交通に加え、歩行者、自転車、公共交通、これらの結節点をどのように計画的に配置調整するかという、都市施設から土地利用にわたる詳細計画レベルの総合的な交通・空間計画に展開することが考えられるのではないか。</p> <p>※放置自転車対策やバリアフリー法重点整備地区との連携も視野。</p> <p>○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</p> <p>※「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</p> <p>○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)</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【都市生活者・利用者の視点について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・例えば、歩行者を中心としたまちづくりというのが中核であれば、法制度にそういう主体を中心とした計画・調整を具体的に位置付けるなど、都市計画法第13条第2項を細かく書き換えることで、利用者目線といったメッセージ性が強まるのではないか。</li> </ul> <p><b>【アクセシビリティ指標について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・アクセシビリティ指標の活用については、建築的土地利用と非建築的土地利用の双方を活用して複合的な指標にするべき。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 集積のコアの構造の計画論については、サービス供給側の効率性と利用者側の利便性の両面を重視し、前者については、公共交通指向型土地利用の取組、医療・福祉ネットワークの位置付けの重視、後者については、市街地評価の取組等を進める。</p> <p>○ 例えば、道路管理者や交通警察との連携体制が確保されている駐車場整備地区制度を土台とし、自動車交通に加え、歩行者、自転車、公共交通、これらの結節点をどのように計画的に配置調整するかという、都市施設から土地利用にわたる詳細計画レベルの総合的な交通・空間計画に展開する。</p> <p>○ 都市生活者・利用者側からの目標を掲げる。</p> <p>○ エネルギー面的利用における、平準化のための用途の組み合わせなど、積極的な用途混在(ベストミックス)の発想の実現手段を追求する。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 利用者側の視点の重視の一環として、福祉等と関連分野との連携を深めることや、自動車交通以外の歩行者、自転車、公共交通との関わりを重視していくことは、重要な発想である。なお、利用者には、都市生活者のみならず、まちづくりに都市計画制度を活用し使いこなしていこうという制度利用者の視点も入れて、使いやすい制度体系を目指していくことが望ましい。</p>



現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【官民の中間領域の位置付け】</b></p> <p>○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ならない。(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)</p> <p>○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。</p> <p>※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、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。</p> <p>○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도가制度化、活用。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。(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)</p> <p>○今後、新規の施設整備だけでなく、まちなかの空間利用の高度化や再構成の重要性が増していくことを踏まえ、都市施設・市街地開発事業や都市計画事業制度において、交通結節点整備など、立体化・複合化への対応や、市街地の再整備・更新の視点を更に重視。</p>	<p><b>【官民中間領域の充実を図るための方策】</b></p> <p>○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めるようなものではなく、民間の自主性を基礎として、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・運営管理主体(エアーマネジメント)の役割や権限を明確にするとともに、</li> <li>・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。</li> </ul> <p>(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)</p> <p>○PPPの推進、人間関係のインフラともいうべき「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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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、エアー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。</li> </ul> <p>○持続的な営農を確保するため、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アーマネジメントを行う体制を展開(再掲)</p> <p>(行政が課題を投げかけ、合意形成を促進する仕組みの重視)</p> <p>○「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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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の検討場面の一つ)。</li> </ul> <p>○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。</p> <p>(協定の実効性向上のための行政の関わり)</p> <p>○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。</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【協定の活用という方向性について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自発的な自治体の取組を支援するための制度構築が重要。</li> <li>・当事者による協定制法の活用は良い方向。</li> <li>・柔軟な行政指導のルール化として条例という方向性を指向するのは実務的に馴染む。意識の高い自治体向けに基づいた協定に法的効果を持たせることも検討すべき。</li> <li>・協定を作ったら作った人が計画を提案し、それを都市計画で受け止めることによって、誘導基準にするなど、公が民意の継続性を下支えするような制度が必要。</li> <li>・契約制度や、協定の一部を建築確認対象とする等色々な手立てを自治体に与えるべき。</li> <li>・現行の協定制法は特別目的で対象者も限られていることから、一般的な枠組みを示す事が必要。大規模開発では様々な任意の協定を伴って進められるのが通例であり、これらに位置づけを与えることに繋がる。</li> <li>・協定については、現行の延長線ではなく、自治体にとってリアルティがあり、手順、拘束力、担保などの面で新たなツールを、比較法の視点も持って検討すべきである。</li> <li>・中間領域的な空間の位置づけを明確化すべきであり、地区施設への位置づけは良い。</li> </ul> <p><b>【協定の適用場面の拡大について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地保全等のためには、ハードだけではなく、ソフト面も大事だということで、協定、契約手法が考えられる。その場合でも、私的自治に任せるということではなくて、行政が責任を持って公共空間をつくっていく手法として活用するものととらえるべき。</li> <li>・協定は、農政の領域にも入っていけるよう、国レベルで前もって整理し、やる気のある自治体がすぐ使えるツールとして用意すべき。</li> </ul> <p><b>【官民連携について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「官民」という言葉でよいか、他によい言葉はないか。</li> <li>・単なる主体間の連携の視点に加え、「公法私法協働」を含む「公私協働」といった発想が重要。</li> </ul> <p><b>【合意形成について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加した結果がどうなるのか、担保が必要。「意味のある参加」を重視すべき。</li> <li>・課題提示型計画制度の制度化を図るべき。</li> <li>・合意形成について、不利益を分担するような困難な構造的課題に対し、進められるかが課題。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ コミュニティ、都市産業、都市文化や、「新しい公共」の舞台という視点に立ち、「まちなかの多様なパブリックスペース」など官民中間領域の充実を図る。</p> <p>○ このため、例えば、地区施設関連制度の充実を図り、協定、エアーマネジメント体制等の位置付けと支援、空地等の担保手段の強化や、都市計画事業の対象の拡張を図る。</p> <p>○ 都市計画提案等に加え、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を重視する。</p> <p>○ 協定の実効性向上のため、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。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 現行の協定制法の枠内にとどまるものではなく、様々な場面を想定し、新たな都市マネジメント手段として更に議論を展開していくべきである。例えば、負担を伴うような内容について反対論のある中での合意形成のあり方やその促進手段、都市計画制度への受け止め方などを具体化していく必要があり、その際、行政側が課題提示したり、あくまで自発性に立脚しつつ、より積極的に協定違反に関わるといった面を重視していくべきである。</p>

# 情報・手続面からの参加・合意形成の制度基盤

現行制度・現状等(小委員会資料抜粋)	論点と考え方(小委員会資料抜粋)	委員コメント等	これまでの検討の整理案
<p><b>【参加や合意形成の基盤となる都市計画に関連する客観的データの提供】</b></p> <p>○地域ごとにその特性にふさわしい集約型都市構造化の取組を進めるためには、定性的な問題把握にとどまらず、より客観的・定量的なデータや情報の裏付けをもって、これを可能な限り明示しながら推進すべき</p> <p>○都市計画の運営の客観化・透明化を進める上でも、データの分析評価を高度化するとともに、分析評価やマネジメントを含めた新たな計画論の構築を目指していくことが必要</p> <p>○データの分析評価の高度化に加え、効果の評価の客観化、策定根拠の客観化の両面から、データの効率的収集(基礎調査の見直し・強化)とデータベース化(分析・情報提供システムの充実)が、必要。</p> <p>(低炭素都市づくりガイドライン)</p> <p>○都市計画・施策による都市全体のCO2排出削減推計量をシミュレーションする手法(集約型の低炭素都市づくりに関する考え方と、様々な施策を組み合わせた対策効果の推計方法)を体系化し、各自治体の検討を支援(再掲)</p> <p>(電子化・GIS化を通じた統合の枠組)</p> <p>○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km<sup>2</sup>)で概成</p> <p>○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</p> <p><b>【事前手続の重視と事後救済】</b></p> <p>○都市計画を争う訴訟については、紛争の「成熟性」が問われる一方、参加手続の充実など、事前手続が重視される傾向の強まり。</p> <p>○決定手続については、法定ではなく、地方の実情に応じた対応を推進(条例による付加)</p> <p>○訴訟(事後救済)手続についても、予防的視点など間口が拡大する傾向。</p>	<p><b>【都市計画に関連する客観的データの蓄積と利活用】</b></p> <p>○都市計画基礎調査の対象項目の見直しや、都市計画関連図書の電子化等客観的なデータの蓄積を推進するとともに、当該データを活用して、以下のように都市計画基礎調査の結果や都市計画の決定等の理由の公表の充実、インターネットや計画提案の活用による都市計画手続への関係住民等のアクセスの容易化を促進</p> <p>(例)紙ベースの都市計画図書を永久保存・閲覧可能な電子図書に置き換え。都市計画基図のデジタル化やGIS導入等による他部局のデータ(固定資産税台帳、建築確認等)の有効活用。 (例)個別都市計画だけでなく都市を総体として評価するための評価指標を設定し、土地利用(住宅・産業立地など)や交通による将来予測モデルの構築 (例)土地の有効利用、観光・中心市街地活性化(回遊状況把握、来街者予測、不足都市機能の分析)、民間都市開発への活用 等</p> <p><b>【時間軸や変化の内在化】</b></p> <p>○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)等を採用していく考え方 ※安定性と両立(軸が定まらず、ぶれることとの相違)</p> <p>○都市計画の運営の客観化・透明化を進める上でも、上記のように、データの分析評価を高度化するとともに、分析評価やマネジメントを含めた新たな計画論の構築を目指していくことが必要。</p> <p>※ゾーニング手法では浮かび上がりにくい時間軸(変化予測)を重視するとともに、地区別の分析において影響圏の重なりも意識し、様々な対立要素を含む「レイヤーを重ね」て、問題点を浮き彫りにし、そこから施策を導く手法等</p> <p><b>【都市計画の特性に応じた争訟体系】</b></p> <p>○事後救済手続については、都市計画の特性(専門技術的観点からの計画裁量、利害の調整の対象や影響を受ける範囲が多数であることによる法的安定性の確保の要請等)を踏まえ、また、以上のような訴訟制度の動向に対応しつつ、計画から事業にわたるプロセスの進行における、都市計画をめぐる争訟についての体系的考え方を整理していくことが必要。</p>	<p>(各委員のコメント)</p> <p><b>【データの重要性について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画の見直しに際して数量的な評価をする場合、パーソントリップ調査等の客観的データ自体がない自治体が問題。</li> <li>・第三者の視点で都市計画を検証できるよう、基礎調査の結果等データベースを強化すべき。</li> <li>・都市計画に住民が参加するにあたって必要な情報とはどういうものか、明らかにすることが必要。</li> </ul> <p><b>【データの分析評価について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・データを整備してオーバーレイして考えること自体は以前からある考え方で、どのような新たなレイヤーが必要なのかとか、どのレイヤーに高くウエイト付けするかといった中身を議論しなければならないのではないかと。</li> <li>・技術開発によりGIS等が使いやすくなっているが、きちんと使いこなすためには行政担当者への継続的な教育、資質の向上の為のツールが必要。</li> </ul> <p><b>【時間軸や変化の内在化について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・集約型都市構造にファイナルイメージはなく、あるかのようにして計画すると却って誤る。むしろ、変化を前提として、ある条件が満たされると発動される規制等ダイナミックなプランニングを検討すべき。</li> </ul> <p><b>【事前手続と争訟について】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画を巡る争訟について体系的考え方を整理していく必要があるが、訴訟において都市計画の内容的妥当性に踏み込むことは難しいことから、訴訟以外の争訟制度を含めて検討すべき。</li> <li>・都市計画審議会の事前・事後の意思決定プロセスに関する情報開示が不十分なことが訴訟を招く。</li> <li>・合意形成の過程としての事前手続と、多数決で譲れない個人の権利と全体の利益を再度調整する事後手続としての訴訟をうまく切り分けて制度設計すべき。</li> <li>・事前・事後の手続について新機軸を盛り込むべき。例えば、事前参加手続については団体参加の促進、事後争訟手続については執行停止の仕組みや計画取消し後の仕組み等を検討すべき。</li> <li>・一番の課題は、行政が敗訴した後の制度設計がないこと。</li> </ul>	<p>(検討事項の要旨)</p> <p>以下についてどのように考えるか。</p> <p>○ 客観的なデータの蓄積を推進するとともに、都市計画基礎調査の結果や都市計画の決定等の理由の公表の充実、都市計画手続への関係住民等のアクセスの容易化を促進する。</p> <p>○ データの分析評価を高度化するとともに、時間軸や変化を内在化させた分析評価やマネジメントを含めた新たな計画論を目指していく。安定性と両立を図りながら、時間軸(変化予測)を重視し、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)の発想を採用入れるとともに、影響圏の重なりや様々な対立要素を含む「レイヤー」を重ねて問題点を浮き彫りにし、そこから施策を導くなど。</p> <p>○ 都市計画の特性に応じ、訴訟制度の動向に対応しつつ、計画から事業にわたるプロセスの進行を視野に入れ、都市計画をめぐる争訟についての体系的考え方を整理していく。</p> <p>(小委員会としての集約(案))</p> <p>○ 情報技術の進歩や効率的な手法の開発といった面に対応し、即地的客観的な情報やそれらの分析手法のデータベースという都市計画の新たな側面を充実していくべきである。その際、事前参加の充実の観点から、どのような情報が有用で求められるかといった整理を不断に行っていくこと、また、並行して、都市計画をめぐる争訟への体系的考え方を整理していくことが必要である。</p>