

都市計画制度小委員会のこれまでの審議経過について（報告）（案）

当小委員会は、同じ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に設置された「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」においてとりまとめられた報告（平成21年6月26日）を承け、同報告によるエコ・コンパクトシティ等、今後の都市政策の方向の実現に向けて、都市計画制度について総点検を行い、制度見直しについて専門的検討を行うため設置され、平成21年7月30日から審議を開始し、現在までに11回の会合を重ねてきた。

この間、当面の審議事項として、

- 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（例えば、成長戦略に関連し、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（都市農業の振興に資する観点から、都市計画における農地・農業の位置付けの見直し等）
- 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を掲げてきた。

これらは、全体として、今後人口減少と急速な高齢化等の社会構造の変化、経済産業構造の変化、環境、財政等諸制約の強まり等に対応して、これまでの急速な都市化対応に追われてきた制度体系のあり方や運営の方向性を明示的に転換し、都市のあり方が、活力を維持・増進する、より持続可能なものとなり、そのため、より集約的で緑などの自然や農とも共生する構造となっていくことが必要であるという基本的な認識に立つ。

現時点では、都市計画制度の総点検として、受益者負担や経済的支援のあり方、大都市圏等の圏域レベルの議論など一部触れることができなかった事項を除き、今日の状況をほぼ全体的に概観できる程度に議論が一巡した段階であり、広汎で多岐にわたる論点を再構成して集約を試みたものが、別紙である。ここでは、「これまでの検討事項の要約」と、「これに対する委員の意見を集約し、当小委員会として概ね認識の共有に至った考え方」がそれぞれ示されている。

これらは、「確定した結論」ではなく、論点の整理と明確化といった性格のものであり、まだ審議の経過点に過ぎない。しかしながら、更に理論と実務の両面から、幅広い関係者（専門家及び市民）による議論を深めていくための、いわば「たたき台」として提示されることには、意味があると考えている。

次に、これまでの審議の過程で、繰り返し議論された総論的総括的事項についても触れておきたい。

第一に、当小委員会として概ね「共有された認識」はまだ抽象的レベルにとどまる。一方、これを具体化する道筋は、例えば短期的な対応から中長期的な対応まで、統制的な制度から放任的な制度まで相当幅広い、方向性の異なるものも同時に読み込まれ得ると考えられ、同じ認識を掲げながら利害対立を含むものとなる可能性がある。ここでの認識共有が、こうした幅広い具体案のすべてを正当化しているものでないことはもちろんであり、更に具体論で、精査していかなければならない。検討事項に掲げられた「新たなスタンダード」とは、こうした幅広い可能性からよりよき選択をしていくための、例えば、持続可能性や緑などの自然との共生等、社会的合意として醸成すべき価値感を組み込んだ基本的考え方や計画論の確立・明示が必要であることの現れでもあり、関係者による早急な具体的取組が望まれる。

第二に、これまでの審議の主体となった理論的な制度論が目指すものを、国民に、より具体的で分かりやすく示す努力を積み重ねていかなければならない。その最たるものが、「集約型都市構造化」という鍵概念のあり方、意義、効果である。地域の状況に応じた多様なあり方、多様なアプローチがあり得るものであると考えられるが、これまでの審議の中で、当小委員会として、具体的イメージが喚起できるような整理には至っていない。この課題については、行政においても、上記の「新たなスタンダード」の議論とも関連し、目に見える具体的肉付けを与え、創意工夫を喚起していけるようなものとし、その検討の中で、根拠や成長戦略との両立が可能であることを示すとともに、単なる制度いじりではない、分かりやすいリーディングプロジェクトのような提案もまとめていくべきことを要請する。「広域調整」、「空間のリサイクル」等についても同様である。

第三に、大きな構造変化に対応するため「改革」が指向されるとしても、関係者の努力により築き上げられた現に決定されている計画の蓄積を踏まえた取組が不可欠である。制度についても、具体の計画についても、古い革袋に新しい酒を盛るように過去の蓄積を活かせるものは活かし、意義の低下したものは取り除き、足りないものは足していく。担当する行政の便宜のためだけに見直しが滞ることも許されるべきではないが、一方、都市計画制度が土地取引など経済社会生活に幅広い影響を与えるものであるが故に、開発期待を増すといった波及もあり得ることから、着実な情報の提供や取り進め方、円滑な移行のための経過措置を含めた検討が必要である。

今後、当小委員会としても、より実態に即して、今回集約した検討事項の検証と制度の具体的見直しの展望を行っていくとともに、安全・安心まちづくりの検討成果など本分科会・部会におけるこれまでの議論の蓄積も踏まえ、また、並行して、関係各方面からの意見や議論を受け、更に明確な姿にしていきたい。

《都市計画制度小委員会委員名簿》

平成23年2月17日現在

敬称略 五十音順

委員	◎ 浅見泰司	東京大学空間情報科学研究センター教授
	辻琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
臨時委員	大橋洋一	学習院大学法科大学院教授
	谷口守	筑波大学大学院システム情報工学研究科教授
	中井検裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
専門委員	石川幹子	東京大学大学院工学系研究科教授
	小早川光郎	成蹊大学法科大学院教授
	清水千弘	麗澤大学経済学部准教授
	吉田克己	北海道大学大学院法学研究科教授
	亘理格	北海道大学大学院法学研究科教授

◎：委員長

《審議経過》

第1回（平成21年7月30日）

小委員会における検討事項（案）

第2回（平成21年8月21日）

都市計画における分権化の徹底と全体の調和の確保

第3回（平成22年5月24日）

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1）

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（その1）

第4回（平成22年6月15日）

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（その2）

第5回（平成22年7月22日）

第6回（平成22年9月6日）

第7回（平成22年10月8日）

建築的土地利用と非建築的土地利用のバランスのとれた一体的な土地利用
のあり方（その1）～（その3）

第8回（平成22年11月5日）

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確立

第9回（平成22年12月10日）

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）

第10回（平成23年1月21日）

これまでの検討の整理（案）

第11回（平成23年2月17日）

部会に対する報告（案）

別紙 都市計画制度小委員会のこれまでの検討事項（要旨）

1	現在決定されている都市計画を、持続可能な集約型都市構造に向けて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。 （「都市計画の棚卸し」）	(6)
	1) 持続可能な集約型都市構造化という基本方針の明確化	6
	2) 都市計画の見直しの重視	7
	3) 新たなスタンダードの確立	7
2	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。 （「広域」対応の再構築）	(8)
	1) 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	8
	2) 広域調整（広域に対応する計画論）の強化	8
	3) 市町村単位での都市計画の運営の強化	9
3	都市更新を好機と捉え、土地利用コントロールの非建築を含む対応力と、これによる市街地のメリハリを強化する。 （成長戦略と両立しつつ、「跡地化」や混在を前提とした計画論、緑地・農地等の的確な位置付け）	(10)
	1) 今後の土地利用をめぐる問題と対応の方向性（総論）	10
	2) 市街化区域の空間の再構成（計画論の見直し）	11
	市街化区域の性格付けの変化と空間のメリハリ強化	11
	緑地の保全と創出	12
	都市農地・農業の位置付けのあり方	13
	3) 建築／非建築のバランスのとれた一体的な密度誘導（実現手段の充実）	14
	「空間のリサイクル」	14
	キャップ&トレード手法の展開	15
	規制誘導手法の多様化	16
4	都市生活者・利用者側の視点も重視し「官民連携」に根ざした制度運営を推進する。（協定や合意に基づく運営の仕組の組込み）	(17)
	1) 利用者側の視点も重視した集積のコアの形成と運営	17
	2) 官民中間領域の充実	18
	3) 情報・手続面からの参加・合意形成の制度基盤	19

- 1 現在決定されている都市計画を、持続可能な集約型都市構造に向けて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。
(「都市計画の棚卸し」)

1) 持続可能な集約型都市構造化という基本方針の明確化

※枠内に「これまでの検討事項の要約」、枠下に「これに対する委員の意見を集約し、当小委員会として概ね認識の共有に至った考え方」を示す。以下共通。

- 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。
- 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。
- 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。
- 上記のような観点から、新市街地開発型事業制度の適用領域や「市街地開発事業等予定区域」制度等を見直す。

平成18年の都市計画法改正(いわゆる「まちづくり三法改正」)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。

2) 都市計画の見直しの重視

- 地域の状況の個別性や判断・方策の裁量に配慮しつつ、1)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。
- 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。
- 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課題として全国的体系的に取り組むことが期待される。

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、定期的な見直しから随時の見直しまで、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。

3) 新たなスタンダードの確立

- 「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。
- 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。
- 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。

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、スピーディで透明な合意形成を促す取組に外ならない。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。

2 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。 （「広域」対応の再構築）

1) 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

- 都市計画区域と都市計画法第6条の2の「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。
- 「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。
- 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。

分権を前提としつつ、国土や地球環境まで視野に入れた「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。

2) 広域調整（広域に対応する計画論）の強化

- 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。
- 「都市計画区域マスタープラン」は、1)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。
- 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。

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はの計画論・立地論、大都市圏の圏域としてのあり方、個別調整に代えた受益負担関係調整の社会的メカニズムなどを含めて、議論を進めていくことが必要である。

3) 市町村単位での都市計画の運営の強化

- 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。
- 都市計画法第18条の2の「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。
- 「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。

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。

- 3 都市更新を好機と捉え、土地利用コントロールの非建築を含む対応力と、これによる市街地のメリハリを強化する。
(成長戦略と両立しつつ、「跡地化」や混在を前提とした計画論、緑地・農地等の的確な位置付け)

1) 今後の土地利用をめぐる問題と対応の方向性（総論）

- 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。
- 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。
- 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&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。

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。なお、市街地のメリハリを強化する上で、集積を維持・増進するコアのあり方については、単心・同心円状の密度構成を強いるものではなく、例えば多極集中といったバリエーションが考えられることに留意が必要である。

2) 市街化区域の空間の再構成（計画論の見直し）

市街化区域の性格付けの変化と空間のメリハリ強化

- 現行の市街化区域・市街化調整区域の区分(いわゆる「線引き」)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。
- 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。
- 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。

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。

- 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。
- 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。
- 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。

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の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。

緑地の保全と創出

- 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。
- 加えて、以下のような手法を含め、多様な手法を展開する。
 - ・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
 - ・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
 - ・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
- 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。

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。さらに、緑地の計画論の柱として逐次拡充されてきた、環境保全、レクリエーション、防災、景観、歴史、生物多様性などの観点に加え、都市更新における緑地のポテンシャルを的確に評価し得るようにし、これを計画論に採り入れていくことが必要である。

都市農地・農業の位置付けのあり方

- 市街化区域の空間の再構成の中で、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。
- 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。
- 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を目指していく。
- 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。
- 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、より実効的な仕組を検討する。

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。

3) 建築／非建築のバランスのとれた一体的な密度誘導（実現手段の充実）

「空間のリサイクル」

- 「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的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。
- 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。
- 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

「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。

キャップ&トレード手法の展開

- 容積率、駐車場法による駐車場附置義務、都市緑地法による緑化率（さらには緑被率の考え方）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&トレード手法が一部実現し、又は検討されている。
- 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。
- 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。
- 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。

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&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。

規制誘導手段の多様化

- 法律による全国共通の事項と条例による地域の判断による事項の適切な役割分担の下、「固い」規制の枠組の大枠的裏付けの上で、「柔らかい」機動的な誘導的枠組を展開する形態を指向する。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。

固い手段と柔らかい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。柔らかい手段については、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るべき要件も明確にしていくことが望ましい。

4 都市生活者・利用者側の視点も重視し「官民連携」に根ざした制度運営を推進する。(協定や合意に基づく運営の仕組の組込み)

1) 利用者側の視点も重視した集積のコアの形成と運営

- 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、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、市街地評価の取組等を進める。
- 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。
- 都市生活者・利用者側からの目標を掲げる。
- 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。

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、まちづくりで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。

2) 官民中間領域の充実

- コミュニティ、都市産業、都市文化や、公私協働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。
- このため、例えば、地区施設関連制度の充実を図り、協定、エリア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。
- 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。
- 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。

上記のような考え方は、現行の協定制度の枠内にとどまるものでなく、様々な場面を想定し、新たな都市マネジメントの主要な手段となり得る可能性がある。このような観点から、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。

3) 情報・手続面からの参加・合意形成の制度基盤

- 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。
- 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）の発想を採り入れるとともに、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。
- 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な考え方を整理していく。

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な考え方を整理していくことが必要である。