

3-3-4 都市計画中央審議会

3-3-4-1 市街化区域内農地の計画的保全を図るための方策はいかにあるべきかについての答申（1991年1月23日）

三大都市圏の市街化区域内農地の宅地並み課税を完全に実施するために、農地として保全すべき土地と宅地化すべき土地を都市計画上明確に区別し、それぞれに応じた都市計画上の方策を講ずべきものとする。都市農地の緑地としての機能を従来よりも重視し、そのことをもって生産緑地の指定要件の緩和の根拠としている。また、従来の第1種・第2種生産緑地の区別を廃止して一本化し、第2種生産緑地制度の期間制限の考え方を廃止するものとした。

また、いわゆる逆線引きについて従来定められていた一律の規模基準をやめて弾力的な運用を可能とすることを提言している。

この答申に従って生産緑地法が改正され、1992年から宅地並み課税が実施されたが、生産緑地の指定を受けた農地は約3割にとどまった。

市街化区域内農地の計画的保全を図るための方策はいかにあるべきか についての答申

まえがき

市街化区域内農地の計画的保全を図るための方策について検討を行った結果、次のとおり結論を得たので、ここに建設大臣に答申するものである。

なお、当審議会は、政府がこの答申の趣旨に従って早急に具体的措置を講ずることを要望する。

本件に関し、審議に参加した当審議会の委員は次のとおりである。

鶴海良一郎	河野正三	安藤太郎	伊藤滋
稲本洋之助	太田大三	加藤隆司	仮谷志良
木場貞夫	左近友三郎	正田泰央	関谷俊作
高田通夫	谷野伊蔵	林忠雄	永井多恵子
新谷洋二	西尾武喜	沼田早苗	堀江鐵彌

なお、本件に関し、当審議会の「経済社会の変化に対応した都市計画のあり方に関する検討委員会」においてなされた検討に参加した臨時委員及び専門委員は次のとおりである。

臨時委員

天野望

専門委員

岩田一政	内田公三	内山実	江口昭悟
黒川洸	笹山幸俊	三本木健治	高木丈太郎
田中順一郎	戸城正博	花形道彦	松本弘
丸田頼一	宮沢美智雄	村山幸雄	本吉庸浩

1. 市街化区域内農地の区分の明確化の方針

市街化区域内農地については、基本的に市街化区域の性格上、優先的かつ計画的に市街化の促進が図られるべきものであるが、特に、大都市地域を中心として住宅・宅地需給がひっ迫している現状等にかんがみ、都市内の土地の有効・高度利用を促進する観点から、住宅・宅地供給促進策の一環として、積極的にその活用が図られるべきものである。

先の都市計画法等の改正においても、市街化区域内農地の有効・高度利用を促進するための新たな都市計画手法として、住宅地高度利用地区計画制度が整備されており、この制度の定着・活用を図るとともに、道路・公園等の関連公共施設の整備や、土地区画整理事業の積極的な実施等により、その計画的な宅地化を促進すべきである。

しかしながら、一方では、公園、緑地等の整備水準も依然として低位にある現状にあり、今後、公園緑地の計画的整備の推進及び都市内に残された社寺林、屋敷林等優良な民有緑地の積極的な保全等により、都市の緑とオープンスペースの確保を図る必要がある。このような状況の下、こうした農地等の持つ緑地機能に対する期待がますます高まってきている。また、適切に管理されている農地等の中には、都市住民に対する野菜等の供給源としての機能を有しているものもあり、さらに近年、都市内の農地を市民農園等として利用するなど農地を都市生活の中において積極的に取入れ、これを活用しようとする実態も見られるようになってきているところであり、市街化の動向等を勘案し、土地利用の他の要請との調整を図りつつ、その保全について都市計画上より積極的に位置づけていくことが必要とされてきている。

こうした観点から、今後の住宅・宅地供給を進めて行くに当たり、市街化区域内農地については、宅地化するものと保全するものとの区分を都市計画上明確にし、それぞれの区分に対応した適切な都市計画上の方策を講じていくことが必要である。

現在、都市計画制度において、農地等の保全のための方策としては、市街化調整区域への位置づけ及び生産緑地地区制度の活用がある。これらの手法は引続き有効なものではあるが、都市計画として実効性のある区分を的確に行うためには、両手法について下記のとおり適切な見直しが行われることが必要であり、その上でこれら制度の積極的な運用に努める必要がある。

2. 穴抜き逆線引きの基準の見直しの方向

市街化区域内の土地のうち、現に市街化されておらず、当分の間営農が継続されることが確実であることなどにより計画的な市街地整備の見込みのないものであって当該市街化区域の一体的かつ計画的整備を図る上で支障のないものについては、市街化調整区域への編入を行うこととしている。

その際、市街化区域に囲まれることとなる区域について市街化調整区域に編入する、いわゆる穴抜き逆線引きについては、現在、一律の規模基準を設けて運用されているが、周辺地域における市街化

の動向、地形・地物等の状況によっては、規模要件を一律に定めることが不適切である場合も考えられることから、必要に応じその弾力化を検討すべきである。

3. 生産緑地地区制度の見直しの方向

現行の生産緑地地区制度においては、基本的には相当規模を有する農地等のもつ緑地機能の保全等を目的に、その農地等の属性に応じ、第1種生産緑地地区（基盤整備未整備の区域に存する農地等）及び第2種生産緑地地区（基盤整備済みの区域に存する農地等）の区分を行い、それぞれに対応した都市計画制限を課すものとなっている。

しかしながら、市街化区域内における市街化の進行も制度創設当時（昭和49年）に比し相当に進み、都市計画からする緑地機能の観点からみた農地等の保全の意義は、質、量ともに当時には予想し得なかったほどに高まってきていると考えられ、こうした状況の変化に対応した実効性のある永続的な計画的保全のための都市計画上の措置として、下記のとおり現行の生産緑地地区制度について、その運用を含め見直しを図る必要がある。

(イ) 第2種生産緑地地区に係る失効規定の廃止

農地等の持つ緑地機能の高まりにこたえた実効性のある永続的な計画的保全を図るためには、生産緑地地区の存続期間は一律の失効規定によるものでなく、都市計画の適切な見直しにより対応すべきものであること。

(ロ) 生産緑地地区の指定要件の緩和

現行生産緑地地区に係る指定要件については、市街化区域内農地の緑地としての機能が量的・質的に高まっていること等から、第1種、第2種の区分に差を設けることなくこれを緩和することが適当であること。

(ハ) 生産緑地の買取り制度の改善

現行の買取り申出要件は、農地等の持つ緑地機能の高まりに応じた都市計画上の保全の要請からみて、私権制限との調和に配慮しつつ必要な措置を講じた上で強化することが、永続的な保全を図る上で望ましいこと。

また買取りの申出があった場合に対応して、円滑な買取りを促進するため、都市開発資金及び公共用地先行取得等事業債の活用等について適切な措置を講ずることにより、市町村等の買取り財源の充実を図ることとするほか、収用委員会への裁決申請制度の活用等を図ることにより、市町村等による積極的な買取りの実施を指導することが必要であること。また、買い取った生産緑地については、緑地、公園等の計画的な整備に優先的に利用することが適当であること。

(ニ) 第1種生産緑地地区、第2種生産緑地地区の統合

以上(イ)～(ハ)の措置を講ずることにより、第1種、第2種の区分を設ける都市計画上の必然性はなくなることから、両者を統合するのが適当であること。

(ホ) その他

生産緑地地区制度を実効あらしめる総合的な施策の一環として、行政側が積極的に支援することが必要であることから、農業委員会の協力も得て、市町村が当該生産緑地の管理に関する事項について指導及び助言を行うことが適当であること。

その際、生産緑地の管理の一形態として、市民農園整備促進法にもとづく市民農園として農

地の利・活用が円滑に行われるよう、生産緑地地区内における行為の制限を見直すことが必要であること。

3-3-4-2 経済社会の変化を踏まえた都市計画制度のあり方について（中間報告）
（1991年8月8日）

1992年の都市計画法の改正として結実する1968年都市計画法の見直しを目的とした都市計画中央審議会の中間報告である。1991年12月の「答申」において最終的に見送られた若干の点について解説するにとどめる。

(1) 用途地域の種別に関する見直し 住居系3種(第1種住居専用地域, 第2種住居専用地域, 住居地域)を6種とする。第1種住居専用地域はそのまま第1種低層住居専用地域に移行し, 第2種住居専用地域は第2種低層住居専用地域, 第1種中高層住居専用地域, 第2種中高層住居専用地域に, 住居地域は一般住居地域と住商併存地域に分ける。商業系2種については, 新たに中高層住商併存地域, 商業専用地域, 業務専用地域を加えて5種とする。工業系では準工業地域を沿道地域, 研究業務地域, 地場産業地域の3種を加えて4種に分ける。このようにして, 従前の8種が17種に増大することが検討された。

(2) ダウンゾーニング制度の導入 「土地の有効・高度利用の要請が特に強い一定の地域を建設大臣が指定し, 当該地域においては, 現に使用している容積率又は都市計画で指定されている容積率の一定割合のいずれか高い容積率をもって一時的に容積率を凍結した上で, 住宅供給等に資する優良計画に対しては容積率の引き上げを行い, 土地の有効・高度利用を促進する制度の創設を検討すべきである。その場合, 容積率の引き上げの対象となる優良計画については, 地区計画制度等を活用することとし, 住民のコンセンサスを得ながら, 地区施設の整備及び土地所有者等による土地の共同化を進めつつ, 土地の有効・高度利用を図るものとする。……地区計画制度において容積の移転を行う仕組みについても併せて検討すべきである。」

このように, 地域の指定を建設大臣の所管とし, 「容積率の凍結」の語を用い, 「容積率の移転を行う仕組みを検討すべきである」としているが, これらの点は, 12月の「答申」では削られている。地域の指定を建設大臣の権限とすることによって「ダウンゾーニング」の制度を我が国に導入する考え方が検討されたことに注目しておきたい。

経済社会の変化を踏まえた都市計画制度のあり方について
（中間報告）

平成3年8月8日

都市計画中央審議会
会長 鶴海良一郎殿

都市計画中央審議会 計画制度部会
部会長 伊藤滋

当部会は、平成3年1月23日に建設大臣から都市計画中央審議会に諮問された「経済社会の変化を踏まえた都市計画制度はいかにあるべきか」について、審議検討を進めてきたところであるが、その課題の緊急性に鑑み、現在までの検討の経過に基づき、別紙のとおり、都市計画上の対応の方向等について、中間報告を行うものである。

本事項に関し、当部会の審議に参加した委員、臨時委員、及び専門委員は、次のとおりである。

委員

伊藤滋	稲本洋之助	高田通夫	新谷洋二
-----	-------	------	------

臨時委員

石原舜介	日笠端	茂串俊
------	-----	-----

専門委員

井上繁	太田泰也	岡本堯生	黒川和美
黒川洸	鈴木眞	高橋公子	戸城正博
永瀬洋治	西村増雄	平野侃三	松本弘
宮澤美智雄	村山幸雄		

1. 都市計画制度に係る検討の背景

- (1) 現行の都市計画制度は、昭和43年6月に、戦後の高度経済成長に伴い生じた種々の都市問題に対処しつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動の確保並びに適正な制限による合理的な土地利用を図るという基本理念の下に、旧都市計画制度を全面改正して、市街化区域・市街化調整区域の区域区分及び開発許可制度の導入、都市計画決定権限の大幅な地方委譲等を内容とする新たな都市計画制度として創設されたものである。また、昭和45年6月には、建築基準法及び都市計画法の改正により、従来の4種類の用途地域を8種類に改めるとともに、新たに容積率、種々の高さ制限等の制度を導入したところである。

このように、昭和40年代中期に構築された都市計画・建築規制制度は、その後において基本的枠組みは維持しつつも、我が国の経済社会の変化を踏まえ、時々の要請に応えるため、適宜、種々の改正を行ってきたところである。例えば、昭和40年代後半から昭和50年代前半においては、高度経済成長に伴う環境問題の高まりの中で、開発許可の対象範囲の拡大、日影規制の導入、地区計画制度の創設などが行われており、また、昭和50年代後半から、産業構造等の変化に対応して土地所有者や民間事業主体による都市整備を一層推進するための種々の規制緩和措置が講じられてきた。

しかしながら、既に制度の創設後20年以上を経過し、その間、高度経済成長から安定成長への移行をはじめ、国際化、高齢化、高度情報化等による産業構造や社会構造の変化が急速に進行した。また、この変化を都市の面からみると、全国的には都市人口が急速に増加し、国民の大半が都市に居住するという都市化時代を迎えるとともに、東京への人口や諸機能の一極集中が一層進行し、東京等の大都市においては職住のアンバランスの拡大、通勤難、住宅取得難等

種々の問題が生じているところである。一方、地方都市においては、地域経済・社会の担い手の減少、若年層の流出等に対応して活性化の必要性が高まっている。

また、経済力の向上や建築技術、機械設備の高度化に伴い、都市の相当の部分において建築物の不燃化が急速に進展し、従来の比較的改造しやすい市街地形態からコンクリート等の堅い構造による改造し難い市街地へと変化が進んでいる。さらに、モータリゼーションは当時の予測をはるかに超える速度で進行しており、特に東京等の大都市においては、都市基盤施設整備の努力にもかかわらず、道路交通の混雑は一向に改善を見ないで今日に至っている。

以上のような経緯の中で、この20年間における都市計画制度上の成果としては、計画的手法による都市開発が一般化したこと、開発許可行政が地方公共団体の中に定着したことなどが挙げられる。

制度の創設後20年以上を経過した現在、これまでの成果を踏まえつつ、その後の都市計画をめぐる諸情勢の変化に対応し得よう都市計画制度の再構築を図ることが今日的な課題となっている。

- (2) 我が国の経済社会に深刻な問題を生じさせている今回の地価高騰は、諸機能の東京への一極集中に対応した都心部での事務所需要の増大等によって始まり、地価上昇それ自体が土地取得能力の増大をもたらすという循環構造も加わって、増幅されつつ周辺部、大阪圏、名古屋圏、地方圏に次々と波及していった。これに対しては、総合土地対策要綱（昭和63年6月閣議決定）や総合土地政策推進要綱（平成3年1月閣議決定）等に基づき、不動産業向け貸出しについての総量規制、地価税の創設をはじめとする一連の土地税制の改正等所要の具体的施策が実施されてきたところである。このことは、今回の地価高騰によって、これまでの我が国の社会を支えてきた「公平」や「機会の平等」に対する基本的な信頼が動揺しつつあり、その結果として公正な社会経済の維持が困難となりかねない状況に対して、政府として真剣に対応を迫られたことを示すものである。従って、都市計画制度についても、「土地についての公共の福祉優先」や「土地の適正な利用及び計画に従った利用」という土地基本法の基本理念にのっとり、その整備・充実を図る必要がある。

- (3) 今後の経済社会を取り巻く潮流をみると、国際化、高齢化、高度情報化等が引き続き進展する一方、出生率の低下等を反映した人口動態の変化、余暇時間の増大等によるライフスタイルの変化等が予想される。このような経済社会の多面的な進展に対応して、住民が多様な選択をし得る魅力ある都市づくりを行うとともに、都市生活の中でゆとりと豊かさを真に実感できるような都市空間を形成することが必要である。

さきに述べた制度創設後の様々な環境変化に的確に対応し、さらに、当面の土地問題の解決という要請に応えるとともに、今後予想される経済社会の諸潮流を見通しつつ魅力ある都市空間を創造するため都市計画制度を再構築することは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図る上で極めて重要な課題である。

2. 都市計画に求められる課題

(1) 都市のビジョンの明確化

21世紀を目前に控え、経済構造、社会構造の変化が急速に進展し、都市づくりに対する住民のニーズは今後ますます多様化するものと考えられる。このため、多様なニーズに対応しつつ、

都市生活の基盤として安全でかつ快適な都市居住の場の創造と、教育、文化、福祉等の総合的な領域で質の高い居住環境の形成を図るため、的確な都市整備上の方策が講じられていく必要がある。

このように多様化する住民のニーズを制度の中で受け止め、これを都市づくりの目標に体系化し、個別具体の都市計画に反映させていくためには、住民のニーズを基に構築される都市のビジョンを都市計画の中で明らかにする必要がある。これにより住民もまた自ら都市の将来像について考え、合意形成を図ることが可能となるものであり、また、具体の都市計画が適用されることによりその法律上の効果として発生する財産権への制限を住民が合理的なものとして受け入れるためにも、都市のビジョンが明確に提示されなければならない。

(2) 適正な地価水準の実現への寄与

今回の地価高騰がこれほどの水準に達し、また広範な地域に波及したことについては、金融緩和下における土地への投資の集中と投機的な土地取引及びこれを助長した不動産融資の拡大が重要な要因となっており、さらにその背景としては、資産としての土地の有利性を許した税制に加えて、土地の適正な利用を的確に促進するための制度が不十分であったことも見逃すことはできないと指摘されている。

金融、税制の面では、不動産業向け貸出しの総量規制、地価税の創設等の具体的施策が実施されてきたところであるが、土地利用計画においても、適正かつ合理的な土地利用の実現を図る都市計画制度の確立が要請されている。

もとより、適正な地価水準の実現に関しては、都市計画による対応だけでは限界があり、国土利用政策、土地税制、土地関連融資規制、土地取引規制等土地に関する各般の施策を総合的に実施していく必要がある。都市計画制度としては、計画に従った規制・誘導等により、土地の適正かつ合理的な利用を実現することを通じて適正な地価水準の実現に寄与していくべきである。

例えば、地価負担力の比較的高い商業・業務系土地利用の立地圧力が高まり、住居系土地利用を圧迫することにより、大都市地域における居住水準の向上等に重大な影響を及ぼしている場合には、適正な土地利用規制により、それを保護するということが、都市計画上も重要な課題である。また、現下の都市内の土地利用状況をみると、工場跡地等の低・未利用地がかなり存在するなど、土地の有効活用が十分になされておらず、こうした土地の有効・高度利用を図ることにより利用可能空間の供給を促進することも重要な課題である。さらに、住宅・宅地の供給を促進するという観点からは、市街化調整区域においても、制度の適正な運用を図ることにより、計画的な住宅・宅地の供給を促進することが求められている。

都市計画制度としては、このような課題にきめ細かく対応して都市内における諸機能の適正な配置や土地の有効・高度利用を図ることにより、適正な地価水準の実現に寄与していく必要がある。

(3) 適正な土地利用規制

さきに述べたように、近年、都心部において地価負担力が比較的高い商業・業務系土地利用の立地圧力が住居系土地利用に対して急速に高まってきたことにより、都市計画制度としても、住居系土地利用の保護に一層配慮した適正な土地利用規制が必要となってきた。

特に、地価高騰が住宅地にまで波及した原因として、現行の用途地域制度の許容用途が幅広

いものとなっていることが指摘されており、都市の様々な地域において良質な住宅が確保されるよう適正な用途規制を行うことが求められている。

また、近年の産業構造の高度化、国民のライフスタイルの多様化に応じて、多様な市街地が出現しており、これに対応した的確な用途規制を行うべきであるとの指摘もある。このため、特に、全国共通に適用可能な市街地像にあわせた規制内容を規定している現行の用途地域制度について、このような市街地像の多様化に対応した規制内容の見直しが求められている。

さらに、国民のニーズの多様化、高度化に対応するためには、土地利用規制の詳細化を図るべきとの指摘も多い。これに対しては、現行の都市計画制度において、地区レベルで当該地区にふさわしい土地利用を実現するため、ベースの用途規制を基としつつより詳細な規制を行う地区計画制度があり、計画的な土地利用転換や良好な居住環境の保全等を図るための制度として有効に機能しているところであるが、上記のような要請に的確に応えるためにも、今後地区計画制度の一層の活用を図ることが必要である。

なお、現行の都市計画制度においては、「整備、開発又は保全の方針」のもとでの市街化区域・市街化調整区域の区域区分制度と用途地域制度がベースの土地利用規制として機能しているが、近時、これらを第一段目の計画とし、地区レベルの詳細な計画を第二段目の計画として体系化し直すべきであるとの指摘がなされている。フランスやドイツにおいても、このような体系が定着しているが、個々の手法がもつ意味と都市計画制度全体に対する位置付けを明確化し、住民に対しても分かりやすい計画とするためには、我が国の実情も考慮しつつ、このような観点からの検討を進めることも必要であると考えられる。

(4) 計画に基づく、土地の有効・高度利用の実現

土地は現在及び将来における限られた貴重な資源であり、国民の諸活動にとって不可欠の基盤である。とりわけ、都市については、その広がりがある地域の人口、産業の現況、今後の動向や、都市基盤施設の整備状況、今後の整備の見通しとの関連で定まるものであることから、都市の規模・容量には必ずと限界があるとの指摘もある。従って、都市内の土地においては、諸活動が集約的に行われ、かつ高度な土地利用を前提に都市基盤施設の整備が重点的に行われており、諸活動の基盤としての土地の重要度は極めて高い。

しかしながら、現下の土地利用の状況を見ると、市街化区域内には、狭あいな道路に接した狭小宅地の密集地域や、産業構造の転換等により生じた、工場跡地、鉄道操車場跡地等の低・未利用地が数多く存在し、市街化調整区域においても、都市的土地利用の可能性のある土地が多数存在しており、このような土地については、都市基盤施設整備の実施とあわせ、的確な利用誘導方策を講じることが必要である。

このため、土地基本法の基本理念を踏まえ、適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された計画に基づき、良好な都市環境の保全・形成や都市の安全性防災性の確保といった公共的目的を損わないよう配慮しつつ土地の有効・高度利用を図ることにより、住宅等の社会的ニーズに対応した利用可能空間の供給を促進することが求められている。

(5) バランスのとれた都市の形成

21世紀には国民の7割以上が都市に住むと見込まれるなど、今後、都市化が一層進展していくと考えられる。このような都市化は、社会経済情勢や国民のニーズの動向等を踏まえてダイナミックに進展するものであり、このような発展過程においても、住居、商業・業務、工業等

の諸機能がバランスを保ちながら適正に配置され、しかも都市基盤施設の整備と調和を図りつつ進められることが必要である。

このような観点からみると、大都市においては、住居系土地利用の地域への業務系土地利用の無秩序な進出、住宅立地の遠隔化によって、職住のアンバランス、通勤難等の問題が生じており、都市計画制度としても、的確な用途規制等により土地利用の誘導を図るとともに、適切に都市基盤施設の整備や市街地開発事業の実施を図る必要がある。

なお、東京一極集中を是正し、国土の均衡ある発展を図るという観点から議論されている事務所の国土全体の立地、展開については、本来、国土政策上の課題として検討される必要があるが、都市計画の役割としては、それを踏まえ、広域調整の機能を有効に活用しつつ、適切な土地利用規制・誘導、開発拠点地区等における都市基盤施設整備の推進を図っていく必要がある。

また、地方都市については、大都市に比べて高等教育機関、文化、医療、商業、娯楽施設等の高次都市機能はもちろんのこと、下水道等の生活環境施設についてもその整備が遅れている現状にあるが、近年の人口減少の傾向は、都市施設の効率の低下をもたらし、人口規模に支えられない各種都市機能の維持・成立を困難にする可能性もある。国土の均衡ある発展を図るためには、こうした状況に対処し、地方都市においても高度な都市生活が可能となるよう、各種の高次都市機能等を導入することにより、大都市に集中している人口と諸機能を地方都市に分散、定着させる必要がある。

このため、人口、産業を受け入れる都市基盤施設の整備を進めることにより産業の地方立地、地場産業の育成を図るなど、各都市の特性に応じた各般の都市整備上の施策を有機的に結び付けた都市整備のプログラムを確立するとともに、優良な地域活性化のためのプロジェクトに関しては土地利用計画上の措置を講ずることにより地方都市の活性化を図る必要がある。

(6) 魅力ある都市環境の形成

うるおいや美しさは都市の魅力の大きな要素をなすものであり、都市を構成する建築物や公園、広場等のオープンスペース、道路、橋梁等の土木構造物などあらゆる要素を見直し、美しい街並みの形成、都市の象徴的空間の創出などにより都市のうるおいや美しさを最大限に引き出すとともに福祉、文化、伝統に配慮し、地域の自立やコミュニティの確立が図られるような都市づくりが求められている。

特に、市街地を構成する重要な要素としての建築物については、近年の建築物の大規模化、高度化により、中枢的な各種の活動を支える大規模な建築物や、連続し密集した建築物が大きな部分を占めるようになってきており、こうした建築物の形態の整序を図ることが、美しい都市景観を形成し、魅力ある都市環境の形成に資する上でも極めて重要である。

また、都市景観や街並みは、都市の地域的特性や個性が最もよく発揮されるべきものであるので、画一的ではなく、住民の積極的な参画の下に、創意と工夫による地域の特色を生かしたまちづくりが展開される必要がある。

このような建築物等の人工物に対する景観形成と並んで、緑、水、土等の自然的環境は都市生活にうるおいとやすらぎを与えるものであり、都市化の進展の中で手近に自然と親しむことができない今日、緑地空間を都市のインフラストラクチャーとして積極的に確保していくことは重要である。特に都市に残された貴重な緑地空間である平地林等の保全及び新たな緑地空間

の創出により、自然環境を最大限生かした都市空間の形成を図ることが求められている。

3. 都市計画制度上の対応の方向

(1) 都市のマスタープランの充実

① 都市のマスタープランの位置付け

都市のマスタープランは、都市全体の将来像を見据えた上で、人口の配置、住宅地、商業地、工業地や都市施設の配置や規模等についての長期的な見通しを明らかにし、土地利用の規制、都市施設の整備及び市街地開発事業の展開を有機的、総合的に進める上でのよりどころとなるべき基本の方針としての役割を有している。

すなわち、都市のマスタープランは、次のような機能を有するものと考えられる。まず、都市は住民がつくるものであり、住民のコンセンサスの上に都市づくりが進められるものであることから、住民の都市計画に対する理解と策定への参加を容易にするため、個別計画の背後にある都市の将来像を明示する機能である。次に、都市の将来像を見据えた長期的な基本方針として、個別具体の都市計画を導く機能であり、これによりマスタープランと、住民に対して拘束力を有する個別具体の都市計画との二層制の計画体系を構成することとなる。また、土地利用、都市施設、市街地開発事業といった部門ごとの計画からなる都市計画について、相互の整合性を確保する機能や、計画の実現の見通しとして、市街地整備の手法や時期を明らかにする機能である。

② 都市のマスタープランと「整備、開発又は保全の方針」

現行制度においては、市街化区域・市街化調整区域の区域区分に当たって、それぞれの区域の「整備、開発又は保全の方針」を定めることとされ、個別具体の都市計画は、この「整備、開発又は保全の方針」に基づき総合的に定めることにより都市計画の総合性及び一体性が確保されることとなっている。このような意味から、「整備、開発又は保全の方針」が都市計画におけるマスタープランとしての役割を担うべきものである。

しかしながら「整備、開発又は保全の方針」は、市街化区域、市街化調整区域の区域区分に当たって、その方針を明確にすることを目的とする文書という性格が強く、また、関係行政機関等との調整のもとに定めるものであることから、その内容は、個別調整の結果を記述するにとどまることが多く、都市のマスタープランとして十分に役割を果たしているとはいえない。

このため、特に、現在はその機能として不十分な、都市全体の長期的な将来像を明示する機能や、その実現に向けた個別具体の都市計画のあるべき方向を示す機能について、その一層の充実を図ることが必要である。その際、表示方法についても、都市全体の将来像が明示されるよう、図面表示の充実が必要である。

また、現行制度においては、「整備、開発又は保全の方針」は市街化区域と市街化調整区域の区域区分が行われた都市計画区域に限って定められている。このため、区域区分が行われていない都市計画区域においても、必要に応じマスタープランを策定するための方策について検討すべきである。

③ 市町村のマスタープランの創設

さきに述べたように、都市は住民がつくるものであり、住民のコンセンサスの上に都市づ

くりが進められるべきものであることから、住民や土地所有者に地区ごとの将来のあるべき姿をより具体的に明示し、その実現に向けて、地区内の土地利用を適切に誘導するために、地区ごとの課題を明らかにし、これに対応した地区ごとの整備、開発又は保全に関する方針が明らかにされるべきである。

しかしながら、現在の「整備、開発又は保全の方針」は、都道府県知事が定めるものであることから、地区ごとの課題に対応してその整備、開発又は保全の方針を明らかにすることには限界があるものと考えられ、より具体的かつきめ細かな方向付けが可能な新たなマスタープランが必要と考えられる。

このマスタープランは、広域的見地から定める「整備、開発又は保全の方針」の枠組みのもとで、地区ごとの将来像を、住民に身近なレベルで、個々の住民にわかりやすくより具体的に明示する機能を持つものであり、「市町村のマスタープラン」として、市町村が住民のニーズを踏まえて策定すべきものである。また、地区レベルでの都市計画である地区計画等や特別用途地区などの策定を先導する機能をも持つべきものである。その際、その内容として、土地利用転換が進みつつある地区や、住環境の改善を図るべき地区等、地区計画等の策定を推進すべき地区や、市街地整備手法等が明示されるべきである。

(2) 用途地域制度の見直し

① 用途地域と特別用途地区、地区計画等の役割分担の考え方

用途を中心に土地利用規制を行う用途地域制度は、地域の土地利用の現況や動向と、都市のマスタープランで示される将来の土地利用の方向を踏まえてそれぞれの地域における土地利用に対して用途、形態、密度等に関する一定の規制を定め、良好な市街地の形成と住居、商業・業務、工業等の諸機能の適正な配置を誘導しようとするものであり、現行の都市計画制度における基本的かつ根幹的な制度である。

用途地域は、市街化区域等をゾーン分けして、それぞれのゾーンごとの土地利用の枠組みを定めるものであり、基礎的で、かつ、全国共通に適用可能な8種類の地域を設け、個々の地域における市街地像にあわせた規制内容を規定している。

用途地域を補完するものとして、地区レベルでの適用を前提にして特別用途地区が設けられている。特別用途地区は、都市をゾーニングする用途地域に対し、地区レベルのまちづくりの観点から、市街地形成の特性に即して規制内容の強化又は緩和を行う制度であり、両者が連携しながら用途を中心とした土地利用規制が行われるものである。

これに対し、地区計画制度は、当該地区にふさわしい土地利用を実現するため、地区内の建築物に係る用途、容積をはじめ、地区に必要な道路、公園等のうち、都市施設を補完する施設等も一体的に定めるものである。このように、地区計画等は総合的な計画内容を有するものであるが、用途等の規制において用途地域を地区レベルのまちづくりの観点から補完する役割も有するものである。

用途地域制度の見直しを検討するに際しては、このような各制度の役割分担を踏まえる必要がある。

② 用途地域の種別に関する見直し

住居系用途地域のうち、第一種住居専用地域、第二種住居専用地域においては用途について専用的な規制を行っている一方で、住居地域においては比較的許容用途の幅が広い混在型

用途規制となっている。このような住居系用途地域において、東京をはじめとする大都市の都心部の空洞化の防止、地価負担力が比較的弱い住居系の土地利用の保護を図るべきである。このため、住居系地域において商業・業務系の土地利用の適正な規制を行うこと、中高層の住居専用地域を創設すること、用途の混在を許容する地域において一定階以上を住居専用とする用途地域を創設することについて検討していく必要がある。

また、地方都市等において、低層戸建住宅を中心とし、併せて生活に必要な便利施設も立地が可能となるよう、現行の第二種住居専用地域とは別に、その規制を強化した地域の創設についても検討する必要がある。

さらに、近年、幹線道路沿いの郊外型店舗等の集積や、研究所団地等の新しいタイプの市街地の出現をはじめとして、市街地像が多様化しており、これらに的確に対応した用途規制が求められている。このように新たに出現した市街地に対しては、特別用途地区の活用により対応することも考えられるが、特別用途地区により規制を行うためには、条例の制定を必要としており、実際にはその活用例が少ないといった実態を踏まえると、今後の我が国の経済社会の見通しの上で一般的な市街地像と考えられるものについては、新たな用途地域として創設することを検討する必要がある。

また、近年の産業構造の高度化は、商業・業務系土地利用にも新たな影響を及ぼしており、店舗等商業施設を中心とした街並みと、オフィス等の業務施設を中心とした街並みでは、その市街地像は大きく異なっている。現行制度上は、いずれも主に商業地域が指定されているが、両者の市街地像の差を考えた場合には、これを商業系の地域と業務系の地域に分離することについても、今後検討していくことが必要である（参考資料参照）。

なお、専用的な用途地域の創設の検討と併せて、許容用途列举型の用途規制の拡大、違反用途への変更に対する防止措置、用途地域の種別の増加に対応した用途地域に関する都市計画の決定基準の見直しについて、今後検討する必要がある。

③ 用途規制と容積率の関係についての見直し

用途地域に関する都市計画においては、用途地域の種別に応じて定められたメニューの中から容積率が設定される。これは、それぞれの用途地域の市街地像に応じて一定の容積率が対応するとの考え方によるものである。

しかしながら、近年の市街地像の多様化の進行の中で、これに対応した適切な容積率の指定を可能とするため、また、特に地方都市等の、高度利用を前提としない地域においても適切な用途規制を行い得るようにするため、そのメニューを必要に応じて追加することが必要である。

さらに進んで、用途地域の種別に応じて指定可能な容積率の上限と下限だけを定め、その範囲内で自由に容積率を決定し得ることとする必要もある。

また、地域によっては、特定の用途に対して容積率のインセンティブを与え、土地利用の誘導を行うことが都市の諸機能の適正配置を行うために有効な場合が考えられることから、用途の混在を許容する用途地域において用途別に容積率を定めることについても検討が必要である。

(3) 容積率規制の活用による土地の有効・高度利用の促進

大都市等において土地の有効・高度利用を図り、併せて緊急に解決すべき課題である住宅・

宅地供給の促進と良好な居住環境の確保を図るため、都市施設の整備の促進や土地区画整理事業等の市街地開発事業を積極的に推進するとともに、土地利用規制の面では、低・未利用地の利用促進のための遊休土地転換利用促進地区制度の創設等の制度改善が行われてきたところであり、これらの制度の活用を一層進める必要がある。

一方、大都市等の既成市街地においては、土地の有効・高度利用が要請されているにもかかわらず、都市計画において指定されている容積率と当該地域において現実に建築されている建築物の容積率との間には、現在、大きな差がある。例えば、東京の山手線内側地域においても、狭い道路に接した狭小宅地の密集地域が未だ数多く存在しているが、このような地域においては土地所有者等による自主的な土地の共同化が困難で、有効・高度利用が図られておらず、また、街路等の整備が完了しているにもかかわらず低・未利用の状態にある土地も少なくない。このような都市内の現状に対して、土地の有効・高度利用を図るための現行の制度は、土地の利用を基本的には土地所有者の自由に任せた上で高度利用にインセンティブを与えるという制度として構築され、また、個別に都市計画決定が行われることを前提として実施されるものであるため、必ずしも十分ではないとの指摘がある。

従って、今後は、土地の有効・高度利用が特に強く要請されている地域においては、自らの土地は自らが自由に使えるという考え方ではなく、土地の所有には利用の責務が伴うという考え方に立って、有効・高度利用が行われていない土地には土地利用の制限が働き、逆に有効・高度利用が行われる優良計画に対してはその制限を緩和するとともに、法律上の手続きで土地利用制限を行うことにより有効・高度利用を義務付ける効果を生じさせる手法の導入を検討する必要がある。

すなわち、土地の有効・高度利用の要請が特に強い一定の地域を建設大臣が指定し、当該地域においては、現に使用している容積率又は都市計画で指定されている容積率の一定割合のいずれか高い容積率をもって一時的に容積率を凍結した上で、住宅供給等に資する優良計画に対しては容積率の引き上げを行い、土地の有効・高度利用を促進する制度の創設を検討すべきである。その場合、容積率の引き上げの対象となる優良計画については、地区計画制度等を活用することとし、住民のコンセンサスを得ながら、地区施設の整備及び土地所有者等による土地の共同化を進めつつ、土地の有効・高度利用を図るものとする。

こうした制度の創設に当たっては、容積率の凍結により土地の有効・高度利用が阻害されるのではないかと、東京への一極集中がさらに促進されるのではないかと、などの点についても十分に留意して検討する必要がある。さらに、都市基盤施設の重点的整備、市町村が地区計画等の策定を円滑に行う方策や、地区計画制度において容積の移転を行う仕組み、一定規模以上の敷地の確保を義務付ける仕組み等についても併せて検討を行うべきである。

(4) 地区計画制度の推進

① 地区計画制度の役割

地区計画制度は、当該地区にふさわしい土地利用を実現するため、地区内の建築物に係る用途、容積をはじめ、壁面の位置、意匠等についてきめ細かい規制を行うとともに、地区に必要な道路、公園等の施設の整備や樹林地等の保全に関する計画も総合的、一体的に定めるものである。

また、用途等の規制においては用途地域等の地域地区による規制を補完する役割を有する

とともに、都市施設を補完して、主として街区内の居住者等の利用に供される公共施設の整備を誘導するという役割も有している。

さらに、このうち再開発地区計画及び住宅地高度利用地区計画は、地区内の公共施設の整備等と併せて、用途地域で定められた建築物の用途、容積率等の制限を緩和することのできる制度であり、これにより良好なプロジェクトの誘導を図り、都市基盤施設の整備、土地の適正かつ合理的な利用や、住宅・宅地の供給などを誘導するという役割を有するものである。

このように、地区計画制度は、地区レベルの総合的なまちづくりの計画として重要な意義を有しており、今後その積極的な活用が期待されるものである。

② 地区計画等の策定を推進すべき地区の明確化

地区計画制度は、昭和 55 年に導入され、今日までの約 10 年間に、着実に策定地区数が増加しているものの、策定地区の面積は全国の利用地域面積の 1%強であり、市街化区域への編入、用途地域の変更や、土地区画整理事業の実施など、何らかのきっかけにより土地所有者等関係者の意向がまとまった地区を中心に策定されている。

このような現状に鑑み、今後は、住環境の改善を要する地区や住環境悪化のおそれのある地区等、地区計画制度を積極的に活用すべき地区においてその策定が推進されるようにすることが必要である。

これらの地区は、現状では土地所有者等関係者の意向がまとまるようなきっかけがなく、また、コンセンサスの形成を誘導するような手段も用意されていない。

このため、「市町村のマスタープラン」において、地区計画等の策定を推進すべき地区を明示するとともに、土地所有者等によるコンセンサスが形成された時点で、その要請を受けて、簡易な手続きで地区計画等を定めるような方策を検討すべきである。

③ 推進体制、助成制度等の整備

地区計画制度の活用を推進するためには、都市計画上の優遇措置に加え、地区計画等の策定を積極的に推進するための体制の整備、助成制度の充実等が必要である。

このため、土地所有者等による地区計画等の策定のための組織の活用を図るとともに、地区計画等の策定の促進や地区施設等の整備に係る助成制度の創設、税制上の措置を講ずるとともに、地区施設等の整備に係る実施手法の充実、各種事業制度との円滑な連携により、地区計画等の区域内における計画的な市街地整備を推進することが必要である。

また、地区計画等の普及、啓蒙や、策定を支援する体制の充実を図ることも必要である。

(5) 市街化区域・市街化調整区域の区域区分及び開発許可制度の充実

スプロールの弊害を防止し公共施設に対する効率的な投資を行うことによって都市の健全で秩序ある発展を図るため、都市を、その発展の動向等を勘案して、市街地として積極的に整備する区域と市街化を抑制する区域とに区分する制度は、都市計画行政の骨格的部分として制度創設後 20 年間にわたり着実な運用がなされてきたところであり、スプロールの防止等に相当の成果を発揮してきたといえる。

また、開発許可制度は、市街化区域・市街化調整区域の区域区分の目的を開発行為の許可という手段により担保する制度として都市計画区域の計画的開発に大きな役割を果たしてきたところであり、これらの制度の基本的枠組みは維持しながら良好な市街地形成を図っていくこと

が必要であるといえる。

しかしながら、市街化調整区域については、一律に市街化を抑制する区域ではなく、市街化を段階的に受け入れていくべき区域と都市計画区域内であっても保全していく区域を含んでいるとの指摘がある。また、市街化調整区域と市街化区域とでは地価水準に大きな差があること、市街化調整区域にはまとまった開発適地が数多く存在すること等に注目すれば、住宅・宅地供給の促進や農村集落の活性化を図るため、市街化調整区域の開発を計画的に誘導する必要もあり、さらに、これまでの開発許可制度の運用の実態等を踏まえると、これらの制度について、以下の方向での検討が求められる。

① 市街化区域等における開発許可制度の充実

市街化区域において計画的な市街化を担保するため、開発許可制度については、極力、公共施設の整備を伴った開発を適切に誘導する方向での見直しの検討が必要であり、具体的には、開発許可の対象の拡大、開発行為の範囲の拡大、建築行為と開発行為を一体的に規制し得る仕組み等の制度の充実を検討する必要がある。

② 市街化調整区域における開発の計画的誘導

市街化調整区域内の一定の開発を容認すべき地域については、適切に区域区分の見直しを行うとともに、集落地区計画の活用を図るほか、さらに市街化調整区域のまま、「整備、開発又は保全の方針」で方向付けをした上で、農林漁業との調和を図りつつ、計画的開発を誘導する新たな地区計画制度の創設について検討する必要がある。特に、地方都市の活性化という観点からは、優良な開発に対しては、土地区画整理事業等や下水道整備の促進を図ることも検討する必要がある。

一方、スプロール的开发をもたらししている現行制度については、その運用の厳格化を行うとともに、緑、水、上等の良好な自然環境を保全する方策の検討が必要である。

③ 区域区分の行われていない都市計画区域における適正な土地利用規制

区域区分の行われていない都市計画区域のうち、特に、用途地域の指定されていないいわゆる白地地域において、地域によってはリゾート・マンション、大型ショッピングセンター等の進出により、土地利用上大きな混乱が生じている。

このような問題に対処するため、容積率等の形態制限を強化する等適正な土地利用規制の方策の検討が必要である。

(6) 市街地整備と都市施設計画のあり方

① 市街地整備手法及び整備時期等の都市計画上の明確化

良好な市街地の整備を促進するため、街路、公園、下水道等の都市施設の整備に関する事業と、土地区画整理事業等の市街地開発事業が実施されているが、これらの事業は各事業の適切な役割分担に基づく整備プログラムにより、計画的かつ効率的に推進されることが必要であり、これまで、市街地整備基本計画が一定の役割を果たしてきた。

近年、市街地形成需要の多様化に対応して各種地区計画制度が創設され、また、市街地開発事業に準ずる各種のまちづくり事業が予算措置で制度化されている。こうした状況の中で、秩序ある市街地整備を進めていくためには、広域レベルや地区レベルにおいて、地区計画制度及びこれら各種事業の適切な連携と役割分担を図ることが必要になっている。

また、秩序ある市街地の形成は、都市施設計画と土地利用計画との一体的実現により推進

されるものであるが、であるが、近年、土地利用に関する計画手法が多様化し、特に総合設計制度等による容積率ボーナス制度が普及しており、さらに今後、土地の有効利用の推進や、地価対策等の観点から、新たな土地利用促進施策の導入など、土地利用計画手法の多様化が必要となる。こうした中で秩序ある市街地の形成を図るためには、従来にもまして計画及び事業の両面において都市施設整備と土地利用の整合を図ることが必要である。

このため、広域レベルや地区レベルにおいて、整備手法及び整備時期等を都市計画上で明確化することについて検討する必要がある。

② 時代のニーズに対応した新たな施設の都市計画上の位置付けと立体的な都市施設計画のあり方等の明確化

都市施設は、都市活動を支え、良好な市街地を形成し、都市生活にうるおいと魅力を付与する重要な施設であるが、現状では、質、量ともにまだ不十分な状況にあり、今後その計画的整備の一層の促進を図っていく必要がある。

特に、これからの都市施設は、都市機能の高度化や、福祉、景観等の社会のニーズの変化、技術の進歩等に対応した整備を進めていくことが重要な課題となっており、新たな都市施設を都市計画に位置付けるとともに、土地の有効・高度利用に対応した立体的な都市施設計画のあり方等を明確にする必要がある。また、経済社会の変化に対応した道路等の都市施設の種別、区分等の詳細化について検討していく必要がある。

(7) 都市計画の決定主体と手続

都市計画行政は、一体の都市として整備、開発又は保全する区域について、即地的に計画を定め規制・誘導を行うものであり、本来的に、人為的に区分された市町村の行政区域にとらわれず、常に、実態上の都市の広がり念頭において行うことが必要な行政分野である。

都市計画の決定主体も、このような都市の広がりの中で、都市計画の内容に応じて、国、都道府県及び市町村が相互に協力し合いながらそれぞれの能力を最大限に発揮し得るようなものとすべきである。

このような基本認識のもとで都市計画の決定主体を考えると、都市計画は、現在及び将来における都市の機能を確保し、その発展の動向を定めるものであるため、その決定を行うに当たっては、都市の広がりに対応する行政上の単位である地方公共団体の立場を十分に尊重する必要がある。このことは土地利用の規制、事業の実施等を通じて都市計画の内容を効果的に実現するという点からも必要である。

しかしながら、その一方で、行政区域をこえた広域的な観点からの調整が必要であること、大都市圏その他拠点都市における都市計画、国道、空港等の都市計画は、国の利害に重大な関係があること、地域間の統一性、公平性等の確保が必要であることにも十分な配慮がなされなければならない。

このような考え方の下に、都市計画における権限配分、国の関与等について今後も国と地方の機能分担等の基本的枠組みを踏まえつつ適切に見直し、可能な限り国から地方へ権限委譲を進めるとともに、都道府県・市町村間の機能分担等についても、地方公共団体の規模、行財政能力等に応じた権限の配分を進める必要がある。

また、一方で、首都の都市計画等で国の利害に直接かつ重大な影響を与える一定のものについては、都市計画決定のあり方について検討を行うことも必要と考えられる。

4. 今後の課題

以上に述べた点については、いずれも現在までの検討に基づき、都市計画制度の見直しの基本的な方向性を示したものであり、それ自体今後十分な検討を必要としており、それを踏まえた上で、必要なものについて制度化あるいは運用の改善を行うべきものである。

さらに、その他にも、敷地の規模別容積率の仕組み等敷地に関する土地利用規制のあり方、既成市街地における都市計画道路の整備の促進のための土地利用計画制度、新たな市街地整備手法の確立方策、市街地整備の負担のあり方と開発利益の還元方策、平地林等の緑の保全及び新たな緑地空間の創出方策等のハード面の施策や、景観、うるおい等に配慮したまちづくり意識の啓発、まちづくり教育の実施、都市に関する情報の整備及び提供等のソフト面の施策の充実について、今後、検討を進めるべきと考えられる。

(参考資料)

用途地域制度の見直し（案）

区分	現行区分	検討案（仮称）	備考
住居系	第一種住居専用地域	第一種低層住居専用地域	現行第一種住居専用地域と同じ
	第二種住居専用地域	第二種低層住居専用地域	住宅＋生活利便施設
		第一種中高層住宅専用地域 第二種中高層住宅専用地域	住宅＋生活利便施設 現行第二種住居専用地域と同じ
	住居地域	一般住居地域	商業・業務系用途を制限
住商併存地域		現行住居地域と同じ	
商業系	近隣商業地域 商業地域	中高層住商併存地域	立体用途規制
		近隣商業地域	従来どおり
		商業地域	従来どおり
		商業専用地域	商業特化
		業務専用地域	業務特化
工業系	準工業地域	沿道地域	沿道立地施設
		研究業務地域	研究所・学校等
		地場産業地域	地場産業＋住宅
		準工業地域	従来どおり
	工業地域	工業地域	従来どおり
工業専用地域	工業専用地域	従来どおり	

3-3-4-3 経済社会の変化を踏まえた都市計画制度のあり方についての答申（1991年12月20日）

1968年都市計画法の基幹部分を改める法律改正を提言した重要な答申である。

都市計画におけるマスタープランの役割を強調し、①「整備、開発又は保全の方針」をマスタープランとして充実させ、都市計画の長期的目標等を記述するほか、土地利用の方針等について図面で表示すべきものとする。②市町村による都市計画のマスタープランの制度を創設する。③用途地域を詳細化し、住居系を4種増やして12種とする。④地区計画制度を充実させる。

このような改革が実現すれば、マスタープランと詳細計画の策定が国（都道府県知事）と市町村のそれぞれにその固有の権限として認められることになり、1968年都市計画法の構造は大きく改められることになるが、答申は、これを「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して位置付ける一方、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して位置付けることが必要である。」と言っている。

中間報告に見られたダウンゾーニングの構想は後退し、誘導容積制度において暫定容積率を指定すべき地域の指定をだれが行うかについては触れていない。建設大臣の指定という中間報告の構想は市町村重視という考え方と抵触しないかという懸念があったためである。

経済社会の変化を踏まえた都市計画制度のあり方についての答申

平成3年12月20日
都市計画中央審議会

まえがき

経済社会の変化を踏まえた都市計画制度のあり方について検討を重ねた結果、次のとおり結論を得たので、ここに建設大臣に答申するものである。

なお、当審議会は政府がこの答申の趣旨に従って早急に具体的措置を講ずることを要望する。

本件に関し、審議に参加した当審議会の委員、臨時委員及び専門委員は次のとおりである。

委員

鶴海良一郎	河野正三	伊藤滋	稲本洋之助	太田大三
加藤隆司	仮谷志良	木場貞夫	左近友三郎	正田泰央
関谷俊作	高田通夫	谷野伊蔵	永井多恵子	新谷洋二
西尾武喜	沼田早苗	林忠雄	堀江鐵彌	宮繁護
臨時委員				
石原舜介	日笠端	茂串俊		
専門委員				

井上繁	太田泰也	岡本堯生	黒川和美	黒川洸
鈴木眞	高橋公子	戸城正博	永瀬洋治	西村増雄
平野侃三	松本弘	宮澤美智雄	村山幸雄	

目次

1. 都市計画制度の見直しの背景
 - (1) 経済社会の変化への対応
 - (2) 土地についての基本理念を踏まえた制度の整備・充実
 - (3) ゆとりと豊かさを実感できる都市空間の形成
2. 都市計画制度の課題
 - (1) 望ましい都市像の明確化
 - (2) 適正な地価水準の実現への寄与
 - (3) 適切な土地利用規制
 - (4) 土地の有効・高度利用の促進
 - (5) 均衡のとれた都市の発展
 - (6) 魅力ある都市環境の形成
3. 当面講ずべき都市計画制度上の施策
 - (1) 都市のマスタープランの充実
 - ①都市計画におけるマスタープランの役割
 - ②「整備，開発又は保全の方針」の充実
 - ③市町村による都市計画のマスタープランの創設
 - (2) 用途地域制度の見直し
 - ①用途規制の詳細化の必要性
 - ②用途地域制度の見直し
 - (3) 誘導容積制度の創設
 - ①容積率規制の活用による適正な土地の有効・高度利用の促進の必要性
 - ②誘導容積制度の創設
 - (4) 地区計画等の策定の推進
 - ①地区計画制度の積極的活用
 - ②地区計画制度の充実
 - (5) 開発許可制度等の充実
 - ①開発許可制度の充実
 - ②区域区分の行われていない都市計画区域における適切な土地利用規制
 - (6) 都市計画の決定手続

1. 都市計画制度の見直しの背景

(1) 経済社会の変化への対応

現行の都市計画制度は、昭和43年6月に、戦後の高度経済成長に伴い生じた種々の都市問題に対処しつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動の確保並びに適正な制限による合理的な土地利用を図るという基本理念の下に、旧都市計画制度を全面改正して、市街化区域・市街化調整区域の区域区分及び開発許可制度の導入、都市計画決定権限の大幅な地方委譲等を内容とする新たな都市計画制度として創設されたものである。また、昭和45年6月には、建築基準法及び都市計画法の改正により、従来の4種類の用途地域を8種類に改めるとともに、新たに容積率、種々の高さ制限等の制度が導入されたところである。

このように、昭和40年代中期に構築された都市計画・建築規制制度は、その後において基本的枠組みは維持しつつも、我が国の経済社会の変化を踏まえ、時々の要請に応えるため、適宜、種々の改正が行われてきたところである。例えば、昭和40年代後半から昭和50年代前半においては、高度経済成長に伴う環境問題の高まりの中で、開発許可の対象範囲の拡大、日影規制の導入、地区計画制度の創設などが行われており、また、昭和50年代後半から、産業構造等の変化に対応して土地所有者や民間事業主体による都市整備を一層推進するための種々の規制緩和措置が講じられてきた。

しかしながら、制度の創設から今日に至るまでの20年の間、我が国においては、高度経済成長から安定成長へ移行するなど、産業構造や社会構造が急速に変化してきている。この変化を都市の面からみると、全国的には都市人口が急速に増加し、国民の大半が都市に居住するという都市化時代を迎えるとともに、東京への人口や諸機能の一極集中が一層進行し、東京等の大都市においては職住の遠隔化、住宅取得難等種々の問題が生じているところである。一方、地方都市においては、地域経済社会の担い手の減少、若年層の流出等に対応して活性化の必要性が高まっている。

また、経済力の向上や建築技術、機械設備の高度化に伴い、都市の相当の部分において建築物の不燃化が急速に進展し、従来の比較的改造しやすい市街地形態から鉄筋コンクリート造等の堅い構造による改造し難い市街地へと変化が進んでおり、これまで以上に計画的な都市整備が必要となっている。さらに、モータリゼーションは当時の予測をはるかに超える速度で進行しており、特に東京等の大都市においては、道路交通の混雑は一向に改善を見ないで今日に至っている。

以上のような経緯の中で、この20年間における都市計画制度上の成果としては、公的、民間の計画的手法による都市開発が一般化したこと、開発許可行政が地方公共団体の中に定着したことなどが挙げられる。

制度の創設後20年以上を経過した現在、これまでの成果を踏まえつつ、その後の都市計画をめぐる諸情勢の変化に対応し得るよう都市計画制度の再構築を図ることが今日的な課題となっている。

(2) 土地についての基本理念を踏まえた制度の整備・充実

我が国の経済社会に深刻な問題を生じさせた今回の地価高騰は、諸機能の東京への一極集中に対応した都心部での事務所需要の増大等によって始まり、増幅されつつ周辺部、大阪圏、名古屋圏、地方圏に次々と波及していった。

これに対しては、総合土地対策要綱（昭和 63 年 6 月閣議決定）や総合土地政策推進要綱（平成 3 年 1 月閣議決定）等に基づき、不動産業向け貸出しの総量規制、地価税の創設を始めとする一連の土地税制の改正等所要の具体的施策が実施されたところである。このことは、今回の地価高騰によって、これまでの我が国の社会を支えてきた「公平」や「機会の平等」に対する基本的な信頼が動揺しつつあり、その結果として公正な社会経済の維持が困難となりかねない状況に対して、真剣に対応を迫られたことを示すものである。

今後とも、総合土地政策推進要綱等に基づく総合的な土地政策を一層推進する必要があるが、その一環として、都市計画制度についても、「土地についての公共の福祉優先」や「土地の適正な利用及び計画に従った利用」等の土地基本法の基本理念を踏まえ、その整備・充実を図る必要がある。

(3) ゆとりと豊かさを実感できる都市空間の形成

21 世紀を間近に控えた現在、都市計画制度については、時々の課題に対応するにとどまらず、今後の経済社会の変化とそれが都市に与える影響を見通して、より積極的に都市空間の形成を行い得るよう、制度のあり方を考えるべき時期に来ていると言える。

今後の経済社会の変化を見ると、経済面においては、国際化の進展に伴い世界経済の相互依存関係が高まり、海外からの資本流入が大都市における業務施設の集積要因となると考えられる。また、生産拠点の海外移転を始めとした企業の海外進出が活発化し、それが大規模な工場等の土地利用転換を拡大すると見られる。

社会面においては、人口動態が大きく変化し、総人口が戦時を除いて初めて減少に転じ、高齢化が加速するとともに、余暇時間の増大等により、ライフスタイルの変化が生じると予想されている。このことは、居住環境の向上と公共施設の整備に対する新たなニーズを生み、高齢者等に対する福祉の観点に立った都市整備や、うるおい、景観への配慮の要請もより強まるものと考えられる。

また、科学技術の進歩が高度情報化を一層進展させると予想されているが、このことは、情報通信網に依存した業務機能の分散とそれに伴う職住近接の都市形成に寄与すると考えられる。

このような都市の多面的な発展に対応して住民が多様な選択をし得る魅力ある都市づくりを行うとともに、都市生活の中でゆとりと豊かさを真に実感できるような都市空間を形成するための都市計画制度の構築が必要である。

2. 都市計画制度の課題

都市計画は、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動の確保を基本理念としている。

このため、人々の都市生活の基盤として安全で快適な居住環境を確保するとともに、経済、社会、教育、文化、福祉等の諸活動が展開されるための総合的で質の高い都市環境を形成していくことが極めて重要な課題である。特に、所得水準の向上やライフスタイルの変化に伴い、生活の質の向上をより重視する傾向が強まっていることに鑑み、今後の都市計画においては、都市を人間居住の場としてとらえ、その健全な発展と秩序ある整備を図る視点がより重視されなければならない。

このような観点の下で、現行の都市計画制度には以下のような課題への対応が求められている。

(1) 望ましい都市像の明確化

21世紀を間近に控え、産業構造、社会構造の変化が急速に進展し、都市づくりに対する住民のニーズは今後ますます多様化するものと考えられる。

このように多様化する住民のニーズを都市づくりの目標に体系化し、土地利用、都市施設、市街地開発事業等の個別具体の都市計画に反映させていくためには、望ましい都市像を都市計画の中で明らかにする必要がある。これにより住民もまた自ら都市の将来像について考え、都市づくりに対する合意形成を図ることが可能となるものである。また、具体の都市計画が適用されることによる土地利用上の制約に対する住民の理解を深めるためにも、望ましい都市像が明確に示されなければならない。

(2) 適正な地価水準の実現への寄与

今回、地価がこれほどまでに高騰し、またそれが広範な地域に波及したことについては、金融緩和下における土地への投資の集中と投機的な土地取引が重要な要因となっており、さらにその背景としては、資産としての土地の有利性を許した税制に加えて、土地の適正な利用を的確に促進する上で、制度が十分に機能し得なかったことも見逃すことはできない。

金融、税制の面では、不動産業向け貸出しの総量規制、地価税の創設等の具体的施策が実施されたところであるが、土地利用計画においても、適正かつ合理的な土地利用の実現を図る都市計画制度の確立が要請されている。

もとより、適正な地価水準の実現に関しては、都市計画による対応だけでは限界があり、国土利用政策、土地税制、土地関連融資規制、土地取引規制等土地に関する各般の施策を総合的に実施していく必要がある。都市計画制度としては、計画に従った土地の適正かつ合理的な利用を実現することを通じて、適正な地価水準の実現に寄与していくべきである。

例えば、大都市地域において地価負担力の比較的高い商業・業務系土地利用が住居系土地利用を圧迫しており、居住人口の流出による都心部の空洞化が加速され、住宅の確保や居住水準の向上等に重大な影響を及ぼしている。このような地域では、適切な土地利用規制により、住居系土地利用を保護することが重要な課題である。また、都市内には、工場跡地、鉄道操車場跡地等の低・未利用地が広範に存在しており、こうした土地の有効・高度利用を図ることも重要な課題である。都市計画制度としては、常に地価との関係に留意しながら、このような課題にきめ細かく対応して都市内における諸機能の適正な配置や土地の有効・高度利用を図る必要がある。

(3) 適切な土地利用規制

さきに述べたように、近年、都心部において地価負担力が比較的高い商業業務系土地利用の立地圧力が住居系土地利用に対して高まってきたことにより、都市計画制度としても、住居系土地利用の保護に一層配慮した適切な土地利用規制が必要となってきた。

特に、地価高騰が住宅地にまで波及した原因として、現行の用途地域制度の許容用途が幅広いものとなっていることが指摘されており、都市内の各地域において、それぞれに住環境の保護と良質な住宅の確保が図られるよう適切な用途規制を行うことが求められている。

また、産業構造の高度化やライフスタイルの変化に応じて、多様な市街地像が出現しており、

これに対応した的確な用途規制を行うことが必要となっている。

さらに、国民のニーズの高度化、多様化に対応するためには、土地利用規制の詳細化を図る必要があり、地区計画制度の充実とその一層の活用を図るとともに、計画策定を誘導する方策の確立を図ることが必要である。

(4) 土地の有効・高度利用の促進

土地は現在及び将来における限られた貴重な資源であり、国民の諸活動にとって不可欠の基盤である。とりわけ、都市内においては、諸活動が集約的に行われ、かつ高度な土地利用を前提に都市基盤施設の整備が重点的に行われており、諸活動の基盤としての土地の重要度は極めて高い。

しかしながら、現下の土地利用の状況を見ると、大都市等の既成市街地においては、土地の有効・高度利用が強く要請されているにもかかわらず低利用の地域が存在し、都市計画において指定されている容積率と当該地域において現実に建築されている建築物の容積率との間に大きな差がある。

これらの地域は、幹線道路等の整備が遅れていたり、幹線道路は整備済であっても、これに面していない土地が低利用で残存しており、低層の木造住宅等が密集している場合も多く、防災上の危険性が高い劣悪な市街地環境となっている。これは、主として、道路等の公共施設が不足していること、狭あいな道路に接した狭小な建築物の立地により宅地の一体的利用が困難であることが原因であると考えられる。

このような地域については、土地基本法の基本理念を踏まえ、適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された計画に基づき、土地の有効・高度利用及び都市基盤施設整備の的確な誘導方策を一体的に講ずることが必要である。

(5) 均衡のとれた都市の発展

我が国は、21世紀には国民の7割以上が都市に住むと見込まれるなど、今後、都市化が一層進展していくと考えられる。このような都市化の中で、個々の都市は社会経済情勢や国民のニーズの動向等を反映しつつ発展していくと予想されるが、その発展過程において、住居、商業・業務、工業等の諸機能が均衡を保ちながら適正に配置され、しかも都市基盤施設の整備と調和が図られることが必要である。

このような観点からみると、大都市においては、住居系土地利用の地域への業務系土地利用の無秩序な進出、住宅立地の郊外化によって、通勤難等の問題が生じており、都市計画制度としても、的確な用途規制等により土地利用の誘導を図るとともに、適切に都市基盤施設の整備や市街地開発事業の実施を図る必要がある。

なお、東京一極集中を是正し、国土の均衡ある発展を図るという観点からの事務所の国土全体の立地、展開については、本来、国土政策上の課題として検討される必要があるが、都市計画の役割としては、それを踏まえ、適切な土地利用規制・誘導、拠点地区等における都市基盤施設整備の推進を図っていく必要がある。

また、地方都市においては、大都市に比べて商業・業務、健康・福祉、学術・文化、研究開発等の高次都市機能が十分集積しておらず、下水道等の生活環境施設の整備が遅れている現状

にあるが、人口が減少している地方都市では、都市基盤施設の効率が低下し、人口規模に支えられる各種都市機能の維持・成立が困難になる可能性もある。

こうした状況に対処し、地方都市において大都市にない豊かでゆとりある都市生活が可能となるよう、各種の高次都市機能等を導入するとともに、魅力ある都市環境の形成を図ることにより、大都市に集中している人口と諸機能を地方都市に分散、定着させる必要がある。

このため、開発許可制度や公共用地の取得を円滑化するための制度の整備・充実を図りながら、高次都市機能の導入を誘導するための諸条件を整備するとともに、中心市街地等における新たな都市機能集積や都心型居住を誘導するなど、各都市の特性を踏まえた各般の施策を総合的・一体的に推進する必要がある。

(6) 魅力ある都市環境の形成

うるおいや美しさは都市の魅力の大きな要素をなすものであり、建築物や公園、広場等のオープンスペース、道路、橋梁等の土木構造物など都市を構成する要素を見直し、美しい街並みの形成、都市の象徴的空間の創出に努める必要がある。特に、建築物については、その形態の整序を図ることが、美しい都市景観を形成する上で重要である。

また、福祉、文化、伝統に配慮し、地域の自立やコミュニティの確立が図られるような都市づくりが求められている。特に、都市景観や街並みは、都市の地域的特性や個性が最もよく発揮されるべきものであるため、住民の積極的な参画の下に、創意と工夫による地域の特色を生かしたまちづくりが展開される必要がある。

このような建築物等の人工物に関する景観形成と並んで、緑、水、土等の自然的環境は都市生活にうるおいとやすらぎを与えるものであり、都市化の進展の中で手近に自然と親しむことができない今日、緑地空間を都市の基盤として積極的に確保していくことは重要である。特に、平地林、ため池等、都市に残された貴重な緑地空間の保全及び創出により、自然環境を最大限生かした都市空間の形成を図ることが求められている。

3. 当面講ずべき都市計画制度上の施策

21世紀に向けて、ゆとりと豊かさを真に実感できるような都市空間を創造していくためには、今後、上記の諸課題に対応しつつ、都市施設の整備、市街地開発事業、土地利用計画を適切な連携と役割分担の下に総合的に推進するとともに、制度の整備・充実を図っていかねばならないが、以下の都市計画制度上の施策についてはその緊急性と重要性が特に高く、今後の都市づくりを推進する上で必要不可欠であることに鑑み、早急に具体化の措置を講ずる必要がある。

(1) 都市のマスタープランの充実

① 都市計画におけるマスタープランの役割

都市は、住民の居住、生活の場であるとともに、商業、工業等の諸機能の集積の場でもあり、各都市は自然的、社会的諸条件により、種々の機能を様々な形で有している。そこで、計画的な都市づくりを行うに当たっては、現在の都市の状況及びその取り巻く環境を踏まえ、都市全体の将来像を示し、人口の配置、住宅地、商業地、工業地や公共施設の配置や規模等についての長期的な見通しを明らかにする必要がある。

以上のような観点から、都市計画においては、以下の役割を持つマスタープランが必要である。

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

② 「整備、開発又は保全の方針」の充実

現在、都市計画においては、市街化区域及び市街化調整区域の区域区分に当たり、都市計画のマスタープランとして「整備、開発又は保全の方針」を定めている。

しかしながら、現行の「整備、開発又は保全の方針」の内容は文章によって各項目ごとに記述されており、また、土地利用構想図の策定も必ずしも行われてはいないことから、都市の将来像を明示する役割を十分に果たすことができていない。

このため、「整備、開発又は保全の方針」の都市計画のマスタープランとしての機能を一層充実させ、行政の指針としてのみならず地域住民にも都市全体の将来像を明確に示す観点から、都市計画の長期的目標等を記述するほか、土地利用の方針等については、図面により表示することが必要である。

③ 市町村による都市計画のマスタープランの創設

ア．地域に密着したマスタープランの必要性

都市計画は住民の合意の上に進められるべきものであるため、都市計画のマスタープランにおいては、地区ごとの将来のあるべき姿をより具体的に明示し、また、地域における都市づくりの課題とそれに対応した整備等に関する方針を明らかにすることが必要である。

しかし、現行の市街化区域及び市街化調整区域の「整備、開発又は保全の方針」は都道府県知事が定めるものであることから、地区ごとの将来のあるべき姿、地域における都市づくりの課題及びそれに対応した整備等の方針を明らかにすることには一定の限界がある。

また、各種事業手法の計画的実施に、これまで市街地整備基本計画が一定の役割を果たしてきたところであるが、近年の計画手法、事業手法の多様化、詳細化に対応し、各種手法の適切な連携と整合を図ることが必要となっている。

このため、基礎的自治体である市町村が、住民参加の下に、地区ごとの将来のあるべき姿、道路、公園等の公共施設の計画、地域における都市づくりの課題及びそれに対応した整備等の方針をより具体的かつきめ細かく定めることのできるマスタープランとして、市町村による都市計画のマスタープランを創設することが必要である。

イ．市町村による都市計画のマスタープランの位置付け

市町村による都市計画のマスタープランは、市町村が、行政区域内の都市計画区域について、地区レベルで整備課題を明らかにし、その上でその課題にふさわしい整備等の方針を示すという性格を有するべきものである。

従って、「整備、開発又は保全の方針」が都市計画区域全体にわたるマスタープランとして、区域内の主要な・用途配分、市街地の密度構成、市街地の開発・再開発、根幹的公共施設の整備や自然環境保全の方針等を、おおむねの位置や整備方針等を明らかにして定めるものであるのに対し、市町村による都市計画のマスタープランは、「整備、開発又は保全の方針」の枠組みの下で、地区整備の基本方針を基に、地区特性に応じた土地利用の方針、各地区ごとの整備課題に応じた公共施設等の整備方針と、これらを踏まえて策定すべき地区計画等や実施すべき市街地開発事業等を定めるべきである。

また、市町村による都市計画のマスタープランの策定に当たっては、住民や土地所有者の意向が計画内容に十分反映されるよう、住民参加の仕組みを導入するべきである。

(2) 用途地域制度の見直し

① 用途規制の詳細化の必要性

用途地域制度は、土地利用の現況や動向と、「整備、開発又は保全の方針」で示される将来の土地利用の方向を踏まえてそれぞれの地域における土地利用に対して用途、形態、密度等に関する一定の規制を定め、良好な市街地の形成と住居、商業・業務、工業等の諸機能の適正な配置を誘導しようとするものであり、現行の都市計画制度における基本的かつ根幹的な制度である。

従来我が国の用途地域は、基本的には住居の環境の保護に重点を置いて、工場等の立地による環境の悪化を防止する規制を行っており、住居系土地利用と商業・業務系土地利用については、専用地域を除き、幅広く混在を許容している。

このため、今回の地価高騰を背景として、住商混在地域における商業・業務系土地利用の立地圧力が高まり、住居系土地利用が圧迫される例が多く見られるようになってきている。特に大都市等の都心部においては、夜間人口の減少によるいわゆる空洞化現象を生じ、地域のコミュニティの崩壊といった問題が生じている。このような地域において、よりの確に住環境の保護を図り、住宅供給にも資するため、一定の商業・業務系用途を制限するなど地域の実情に応じたきめ細かな用途規制が必要である。

また、地方都市等においては、所得水準の向上、経営形態の変化等により生活様式や生活利便施設の立地動向が変化しており、これに対応した的確な用途規制が必要である。

さらに近年、モータリゼーションの進展、産業構造の変化による企業の技術開発や研究開発機能の拡大、交通や通信機能の発達等により、幹線道路沿いの自動車関連施設の立地や、研究所団地、商業・業務施設の集積等の市街地形態の多様化が見られるようになった。また、小規模な工場等と住宅が併存する地域において、マンション等の立地の急速な進行により、住工の調和が損なわれつつある市街地も見られるようになった。これらの地域における課題に対応して、的確な用途規制を行うことが必要である。

こうした用途規制の詳細化は、市街地像に合わせたベースの用途規制を行う用途地域と、地区ごとの特性に応じたきめ細かな用途規制を行う特別用途地区及び地区計画との適切な役割分担を踏まえて行うことが必要である。すなわち、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して位置付ける一方、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して位置付けることが必要で

ある。

② 用途地域制度の見直し

以上のような状況を踏まえ、用途地域制度について、次のような市街地の実態に対応して必要となる用途地域の創設を検討する必要がある。

ア. 適切な住環境の保護等

- i) 住宅と他用途が混在する地域において、近年の地価高騰を背景に事務所等が住宅地に進出し、住環境に悪影響を与える例が多く見られる状況に対応して、大規模な店舗、事務所等を規制し、より適切に住環境の保護を図る地域。
- ii) 都心部等の住商混在地域において、居住人口の流出による空洞化現象が生じていることに対応して、一定階以上を住宅に限定する立体的な用途規制により、住宅と商業・業務施設の調和のとれた併存を図る地域。
- iii) マンション等の中高層住宅が集約的に立地する例が多く見られる状況に対応して、高密度な居住に必要な利便施設の立地を許容しつつ、中高層住宅への用途純化を図る専用地域。
- iv) 地方都市等において、低層戸建住宅を中心としながらも、独立の日用品店舗も併存して立地する例が多く見られる状況に対応して、小規模な独立店舗の立地を許容する低層住宅の専用地域。

イ. 市街地形態の多様化への対応

- i) モータリゼーションの進展等により幹線道路沿いに自動車関連施設が立地する例が多く見られる状況に対応して、一定の自動車関連施設の立地を許容しつつ、住宅地としての環境との調和を図る地域。
- ii) 産業、経済のサービス化、ソフト化を背景に商業・業務施設が集積する市街地が多く見られる状況に対応して、これら商業・業務施設の集約的な立地を誘導する地域。
- iii) 産業の高度化に伴い、研究施設、開発試作型工場が集積する市街地が多く見られる状況に対応して、公害を発生するおそれのある工場や集客施設等の立地を制限することにより、これら研究施設、開発試作型工場の利便の増進を図る地域。

用途地域制度の見直しに当たっては、特に住居系土地利用についてその良好な環境を保護するという観点から、許容用途列举型の用途規制を可能な限り活用するべきである。また、大都市圏のマンション等において、事務所床の供給不足を背景として住戸部分の事務所への違法な用途転用が多く行われている実態に鑑み、用途規制の実効性を確保するためには、用途転用の防止策の充実が不可欠である。

なお、地方都市等においては、高度な土地利用を前提としない商業地域が存在しており、このような地域においても適切な容積率規制を行い得るようにすることが必要である。

また、用途規制の詳細化を実効あらしめるための措置として、用途地域に関する都市計画の決定基準についても必要な見直しを行うべきである。

(3) 誘導容積制度の創設

① 容積率規制の活用による適正な土地の有効・高度利用の促進の必要性

ア. 適正な土地の有効・高度利用の促進を図り、良好な市街地の形成を行うためのインセ

ンティブの付与

我が国では、従来、土地の利用については、利用するかしないかを含めて個々の土地所有者等の自由に任せるという考え方が強い。このため、土地の有効・高度利用を図るための現行制度も、土地の利用を基本的には土地所有者等の自由に任せた上で、有効・高度利用にインセンティブを与えるという手法であり、必要な公共施設を伴った良好な市街地を形成し、適正かつ合理的な土地利用を図るといった目的が十分には達成できないという面がある。

そこで、今後は、土地の有効・高度利用が強く要請されている地域においては、土地の所有には利用の責務が伴うという考え方に立って、有効・高度利用が行われていない土地には土地利用の制限が働き、逆に、有効・高度利用が行われる優良計画に対してはその制限を緩和する手法を導入すべきである。これにより、バラ建ちを防止するとともに、優良計画に基づく有効・高度利用にインセンティブを付与し、良好な市街地形成を促進することが可能となる。

イ. 公共施設の整備及び土地利用規制の一体性・総合性の確保

さきに述べたように、既成市街地の土地について、指定容積率に比して低利用の状況が存するのは、主として道路等の公共施設が不足しており、指定容積率を利用しようとしても困難な場合が多いことが原因であると考えられる。

また、このような地域においては、防災上の危険性が高く、劣悪な環境の市街地となっていたり、幹線道路沿いのみ高度利用が進み、その他の土地では、狭あいな道路に接した狭小な建築物が立地しているなど、宅地の一体的利用や協調した建替えが困難であるなどの問題もある。

こうした一定の広がりを持った地域において、十分な都市基盤施設を備えつつ、地域全体の有効・高度利用と良好な市街地形成を図るためには、地域全体の計画上の一体性を確保しながら、目指している市街地像に合致した公共施設の整備及び詳細な土地利用規制を行う必要がある。この際、幹線道路等の都市基盤施設の整備を促進するような制度的な配慮も必要である。

② 誘導容積制度の創設

このような必要性に対応して、土地の有効・高度利用が強く要請されている一定の地域において、土地区画整理事業が実施されていないなど公共施設の整備状況が低く、有効・高度利用の条件が整っていない土地には、地区内の公共施設の整備状況を踏まえ適切な範囲で定める容積率（暫定容積率）を適用し、地区計画等が策定された場合や、公共施設が整備された場合には、その地域の目標とする市街地像に合わせて定める容積率（指定容積率）を適用する、以下の内容の新たな制度（誘導容積制度）を創設する必要がある。

また、あわせてこのような地域においては、市街地開発事業の実施等により公共施設の整備を推進し、目標とする土地利用を実現することが重要である。

ア. 用途地域における二重の容積率指定

市街化区域内の土地の有効・高度利用が強く要請されていながら、公共施設の整備状況が低い一定の地域においては、「整備、開発又は保全の方針」に定める有効利用の方針に基づき、指定容積率のほかに暫定容積率を指定し、簡易な構造の小規模建築物を除

き暫定容積率によって建築規制を行う。

イ. 地区計画等に適合する建築物等に対する指定容積率の適用

i) 地区計画等において良好な市街地形成に必要な地区施設の配置及び規模等を定めた場合には指定容積率を適用する。

ii) また、地区全体の計画的な有効・高度利用に寄与すると認められる建築物については、指定容積率を適用する。

ウ. 優良計画の策定による容積率の割増し等

i) 高度利用地区、特定街区、住宅地高度利用地区計画、再開発地区計画、用途別容積型地区計画等を活用し、住宅供給の促進に資する優良プロジェクト、さらに、良好な都市環境の形成に資する優良プロジェクトについて容積率の割増しを行う。

ii) 良好な都市環境の形成に配慮しつつ、地区計画等において、区域を区分した上で、地区内の総容積の範囲内で容積率の緩和及び引下げを行うことができるものとする。

(4) 地区計画等の策定の推進

① 地区計画制度の積極的活用

地区計画制度は、当該地区にふさわしい土地利用を実現するため、地区内の建築物に係る用途、容積を始め、壁面の位置、意匠等についてきめ細かい規制を行うとともに、地区に必要な道路、公園等の施設の整備や樹林地等の保全に関する計画も総合的、一体的に定めるものである。

このため、地区計画制度は、用途地域による基礎的な土地利用規制に対して、地区の特性に応じたより具体的な土地利用規制を行う役割を有するとともに、都市施設を補完して、主として街区内の居住者等の利用に供される公共施設の整備を誘導するという役割も有している。

特に、再開発地区計画及び住宅地高度利用地区計画は、地区内の公共施設の整備等と併せて、用途地域で定められた建築物の用途、容積率等の制限を緩和することにより、良好なプロジェクトの誘導を図り、都市基盤施設の整備、土地の適正かつ合理的な利用や、住宅・宅地の供給などを誘導するという役割をも有するものである。

このように、地区計画制度は、市町村が定める、地域に密着した総合的なまちづくりの計画として重要な意義を有しており、今後その積極的な活用が期待されるものである。

② 地区計画制度の充実

ア. 地区計画等の策定を推進すべき地区の明確化等

地区計画制度は、昭和 55 年に導入され、今日までの約 10 年間に、着実に策定地区数が増加しているものの、策定地区の面積は全国の用途地域面積の 1%強であり、市街化区域への編入、用途地域の変更や、土地区画整理事業の実施の際、土地所有者等関係者の意向がまとまった地区を中心に策定されている。

このような現状に鑑み、今後は、住環境の改善を要する地区や住環境悪化のおそれのある地区等、地区計画制度を積極的に活用すべき地区においてその策定が推進されるようにすることが必要である。しかしながら、これらの地区は、現状では土地所有者等関係者の意向がまとまるようなきっかけがなく、また、合意形成を誘導するような手段も

用意されていないという問題がある。

このため、市町村による都市計画のマスタープランにおいて、地区計画等の策定を推進すべき地区を明示するとともに、土地所有者等による合意が形成された時点で、その要請を受けて地区計画等を定める方策を導入する必要がある。

また、地区施設として計画された道路を予定道路に指定し、市街地形態の改善が図られるようにする必要がある。

イ. 市街化調整区域等における地区計画制度の活用

市街化調整区域や区域区分が行われていない都市計画区域で用途地域が定められていない地域における既存集落や一定の開発地等の区域については、良好な居住環境その他良好な地区環境の維持・形成を図るため、土地利用に関する規制、公共施設の配置等を定めることが必要な場合がある。

このため、これらの地域において、集落地域整備法の活用を図るとともに、市街化調整区域にあっては、その性格を変えない範囲内で、地域の実情に合わせ必要な土地利用規制と公共施設の配置を一体的に定めることのできる地区計画を策定することを検討する必要がある。

この場合、農用地等として保全すべき区域や集落地域整備法の対象とすべき区域を除く区域を対象とすることが必要である。

ウ. 推進体制、助成制度等の整備

地区計画等の策定を推進するためには、都市計画上の優遇措置に加え、推進体制、助成制度等の整備が必要である。

このため、各種事業制度との円滑な連携を図りながら、土地所有者等の合意形成を促進するための組織の活用、コーディネーターによる計画策定の支援、地区計画等の策定の促進や地区施設の整備に係る助成、税制上の措置等により、計画的な市街地整備を推進することが必要である。

あわせて、地区計画等の普及、啓蒙や、地方公共団体の体制の充実を図ることも重要である。

(5) 開発許可制度等の充実

① 開発許可制度の充実

ア. 市街化区域における開発許可制度の充実

i) 市街化区域内における開発適地の計画的市街化

市街化区域における開発許可制度は、制度創設以来、地区レベルの公共施設の整備等に一定の役割を果たしてきたところであるが、近年、市街地の密度が高まる中で、市街化区域内の開発規模は次第に小規模化してきている。

こうした中で、今後市街化が一層進展していくことが予想される市街化区域内の宅地化する農地は、他の低・未利用地とともに、市街化区域内に残された貴重な開発適地であり、その計画的市街化を図ることは極めて重要な意義を有している。

その際、ミニ開発、バラ建ち等による狭く袋路の多い街路網の形成や、既存道路沿いが建てづまり、内部の土地利用が困難となるという弊害を防止するために、地区全

体の土地利用を総合的に誘導し得る面的施策として、地区計画の策定や土地区画整理事業の実施が望まれるところである。

しかしながら、これらの施策を、全ての地区において速やかに実施することは困難であることから、こうした施策のほかに、ミニ開発を含め開発行為全体を地区全体の計画的市街化に支障がないよう誘導していく必要がある。

ところで、こうした計画的市街化を図る上では、地区レベルの公共施設の適切な整備等が必要であるが、中でも、地区全体の計画的市街化を図る上での基幹的性格を有する地区レベルの道路の計画的整備を重視する必要がある。

こうしたことから、個々の開発行為に当たっては、特に、開発行為によって設けられる道路が地区全体の道路網の一部として、整合性を保って整備されていくように、誘導していく必要がある。

ii) 制度の見直しの方向

以上のような、市街化区域における開発行為の計画的誘導のため、現行の開発許可制度について、以下のような見直しを行う必要がある。

ア) 青空駐車場、資材置場等の空地において、公共施設の設置改廃を伴わずに敷地の統合分割を行った後、建築行為を行う場合等について、地区全体の計画的市街化に必要な公共施設の整備の必要がある場合には、規制対象として取り込むこと。

イ) 三大都市圏の一定の区域においては、規制対象規模に満たない開発のほとんどが500㎡以上1,000㎡未満である実態等に鑑み、こうした区域においては、開発行為の規制対象規模を原則500㎡以上とすること。

ウ) 地区全体の道路網の整合性の確保等のため、自己用建築物等に係る開発行為についても、道路に関する技術基準を適用するとともに、開発区域外の道路の基準に関して、必要な緩和を行うこと。

エ) 道路網整備の必要性のある区域及び道路網整備の基本方針をマスタープランに明示し、それを踏まえて積極的に地区計画の策定を推進すること。

イ. 市街化調整区域における開発許可制度の充実

i) 市街化調整区域における開発行為の適正化

市街化調整区域においては、日用品店舗併用住宅、農家の二三男向け住宅、既存宅地確認制度等の連用方針に幅があることから、一部の地域においてではあるが、むしろ市街化調整区域におけるスプロールの危険性が危惧される状況となっている。

このような状況を踏まえ、市街化調整区域における開発行為の適正化を図る必要がある。

ii) 制度の運用の適正化の方向

市街化調整区域における開発行為の適正化のため、現行の開発許可制度について、市街化調整区域等における開発許可にあたり、建築物の形態制限を定め得る旨を規定している都市計画法第41条の活用を推進するとともに、許可権者が開発を許容し得る位置的条件等を設定する仕組みを活用するなどして、都市計画法第34条第10号ロ等の開発許可基準の適正な運用を図ることが必要である。

② 区域区分の行われていない都市計画区域における適切な土地利用規制

区域区分の行われていない都市計画区域のうち、特に、用途地域が定められていない地域において、リゾートマンション、大型ショッピングセンター等が多数進出する地域が見られ、近隣に対する日照障害、電波障害、景観上の問題が多発している。また、このような地域では公共施設が整備されていないのがむしろ通常であり、発生交通量の大きい高容積率の建築物の立地により交通の局所的な混乱を招くなどの弊害も生じている。

このような問題に対処するため、容積率等の形態制限を強化する等適切な土地利用規制の方策を講ずることが必要である。

(6) 都市計画の決定手続

都市計画は、現在及び将来における都市の機能を確保し、その発展の方向を定めるものであることから、その決定を行うに当たっては、都市の広がりに対応する地方公共団体の役割が重要であり、土地利用の規制、事業の実施等を通じて都市計画の内容を効果的に実現するという点からも不可欠である。

このような考え方の下に、都市計画における権限配分、国の関与等について今後も国と地方の機能分担等の基本的枠組みを踏まえつつ適切に見直し、可能な限り国から地方へ権限委譲を進めるとともに、都道府県・市町村間の機能分担等についても地方公共団体の規模、行財政能力に応じた権限の配分を進める必要がある。

また、具体の都市計画の決定に当たっては、住民の意向を十分に尊重し、的確に反映させる必要がある。特に近年、住民のまちづくりに対するニーズの多様化等を背景として、都市計画に対する住民参加の要請が一層高まってきている。

このため、基礎的自治体である市町村が、地域に密着した都市づくりを行う観点から、地区ごとの将来のあるべき姿を明示し、主体的に都市づくりを行うための、市町村による都市計画のマスタープランを創設することが必要である。この場合、住民参加の仕組みを導入するとともに、都道府県ごとに設置されている都市計画地方審議会に加えて、市町村に設置されている審議会の機能の充実によりその積極的活用を図ることを検討する必要がある。

また、都市計画を地域社会に円滑に、かつ的確に定着させるため、民間に広く存在する都市計画に係る人材を活用する方策について検討する必要がある。