

3-3-4-4 「都市居住のための土地の有効利用の推進方策はいかにあるべきか」についての答申
(1995年7月18日)

地価バブルの崩壊後、大都市の土地利用を居住の回復の観点から全面的に再検討することを目的としてまとめられた都市計画中央審議会の答申である。東京等の大都市で都心部の定住人口の空洞化、通勤の長時間化、地域コミュニティの崩壊等が生じている現実に対して、生活者、都市政策、勤労者の三つの視点から都市居住回復が不可欠の課題であることを説き、①臨海部の工場跡地等の大規模な低未利用地や土地利用転換が見込まれる地域、②既成市街地で商業・業務と住宅が混在している地域、③既成市街地で比較的安定的な住宅市街地を維持している地域に分けて「都心居住の回復」の条件を探るという新たな手法を用いている点で注目に値する。従来の計画手法では、用途地域制度を中軸として土地利用を誘導・規制し、居住条件の改善を図ることに主眼がおかれたのに対して、都市的土地利用の現実の態様から市街地のイメージを引出してそれぞれに適した「回復」のメニューをシミュレートするという方法がとられている。

都市計画制度の方向付けとしては、市町村マスタープランのもとでの「地区計画の方針」を重視するとともに、建築物に対する規制と都市計画との関係では、用途規制や容積率規制に加えて、地区計画によって建築物の形態規制をきめ細かく行うことを強調している。

この答申に見合う形で、1995年に都市再開発法、都市計画法、建築基準法、大都市法等の改正が進められた。

「都市居住のための土地の有効利用の推進方策はいかにあるべきか」についての答申

平成7年7月18日
都市計画中央審議会

まえがき

都市居住のための土地の有効利用の推進方策はいかにあるべきか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及び専門委員は次のとおりである。

委員

河野正三	宮繁護	池田昭雄	伊藤滋	稲本洋之助
井上繁	太田大三	大林勝臣	加藤隆司	金平輝子
神谷和男	正田泰央	関谷俊作	田中順一郎	田中雅夫
永井多恵子	新谷洋二	西尾武喜	沼田早苗	堀江鐵彌

専門委員

井越将之	宇賀克也	大方潤一郎	大久保恭子	大西隆
金本良嗣	木内正二	岸井隆幸	倉澤靖児	黒川洸
小林重敬	佐藤和男	高橋公子	武内和彦	立原信永
花形道彦	深海隆恒	宮澤美智雄	森下慶子	柳沢厚

目次

- I 都市居住のための土地の有効利用の推進方策検討の背景
- II 都心居住を進めるに当たっての視点
- III 都心居住のあり方に関する基本的考え方
- IV 都心居住の実現の観点からの現行都市計画制度の課題
 - 1. 土地利用計画制度の役割と課題
 - 2. 都市基盤施設整備の役割と課題
- V 都心居住を実現するための都市計画制度の基本的方向
 - 1. 都心居住の重点的推進のためのマスタープランのあり方について
 - 2. 土地利用計画制度の総合的運用の確保
 - 3. 市街地イメージに応じた都市計画上の取組み
 - ア. 臨海部の工場跡地等の大規模な低未利用地や土地利用転換が見込まれる地域
 - イ. 既成市街地で商業・業務と住宅が混在している地域
 - ウ. 既成市街地で比較的安定的な住宅市街地を維持している地域

I 都市居住のための土地の有効利用の推進方策検討の背景

(1) 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を確保すべきことを基本理念として定められるものとされており、このような観点から、都市の住民が健康で文化的な都市生活を享受できるよう、都市居住を進めることは、都市計画上の大きな課題である。

(2) 特に、東京等の大都市においては、都心部で定住人口が空洞化する一方で、居住機能が遠隔地まで比較的低密度で展開し、結果として通勤時間の長時間化によって都市住民の生活が圧迫されるとともに、地域コミュニティに悪影響を与えるなど、解決すべき課題が生じている。一方で、都心部における空間構造は、敷地規模が狭小であることなどを背景に低度利用と高度利用の市街地が混在するなど多様な実態となっており、これを踏まえて都心居住を含め望ましい市街地像の実現に向けて、土地の有効高度利用が求められている。

(3) このような状況に対して、平成4年には、都市計画法及び建築基準法を改正して住居系の用途地域の詳細化や商業・業務機能と居住機能の立体的併存を図る中高層階住居専用地区の新設など、住宅供給及び居住環境の整備のための施策を講じてきたところである。さらに、以下に掲げる都心居住の意義を踏まえ、都市計画制度が良好な住宅市街地の整備を通じて都心居住の回復と都心部における住宅供給の促進に一層の役割を果たすべきであるとの観点から、都心居住を的

確に実現するための都市計画における土地の有効利用の在り方を明らかにする必要がある。

① 生活者の観点からみると、現在の都心部の既存の住宅市街地においては、古くからの地域コミュニティが衰退するとともに、そのなかで培われた伝統文化や歴史的環境などが失われつつあり、また、防火・防犯や美観・風致の維持等のための自治活動、日常生活上の交流、災害時の助け合いなどが行われにくくなってきていることから、これらの課題を改善するために都心居住の推進が必要である。さらに、都市部における芸術文化施設などの都市生活の魅力を生かす観点からも都心居住の実現は重要である。

② 一方、都市政策の観点からみると、都市は、業務、商業、居住等の多様な機能がバランスよく確保されていることによって、全体としての本来の利便性や快適性、安全性等が実現されるものであり、大都市として健全な経済社会活動の中核的な役割を維持するためや、都市の健全な発展のためにも、都心部における居住の確保は重要である。

③ また、都心居住の推進は、勤労者にとっての時間的な損失ともいえる遠距離通勤を減少させ、職住近接型の都市構造を実現するために重要である。さらに、都心居住の推進は、郊外部における開発圧力を低減させ、自然環境の保全、都市環境や公共施設への負荷の軽減等に寄与する効果も期待できる。このように都心居住は、職住近接型の都市構造を実現し、社会的非効率性を緩和し居住環境を改善を図るものであり、多極分散型国土の形成、大都市の秩序ある整備などと同じ目的を有していることから、国土政策の実現方策の一つとしても位置づけられるものである。

(4) なお、大都市等における都心居住を的確に実現するためには、もとより、都市計画制度のみならず、住宅政策、国土政策、土地政策等を含めた広範な分野での対策を必要とするものであり、本答申の趣旨にのっとり、関連する分野において相互に協力して広範な施策が展開されることを期待したい。

II 都心居住を進めるにあたっての視点

(1) 大都市等の都心部は、歴史を通じて形成された生活環境や地域コミュニティが培われている一方で、各種の経済、社会、文化等の機能の集積地であり、これらの機能の集積はわが国の経済社会の全体としての発展の基礎となっている。この地域において、都心居住を推進することは、これらの各種機能の維持、発展に留意しつつ、居住機能と商業・業務機能とでは公共施設への負荷や都市環境への影響などの社会的な費用に差があることなどを踏まえ、居住機能を回復する方向で都市機能のバランスの回復を図ることに他ならない。この際、特に、次の視点を重視して都心居住を進める必要がある。

① 第一の視点は、土地の高度利用に伴う市街地環境の確保である。

都心部においては特に経済合理性の観点から収益性の確保が求められており、都心居住を進めるにあたっては有効高度利用を図ることが必要であるが、その際には、都心居住の推進による影響を十分に踏まえて、都市基盤施設の整備や居住環境の維持増進を図る必要がある。

特に、居住環境については、新たに居住する場合には、少ない日照等でも比較的我慢できるなど都心部における利便性とのバランスで住宅の居住水準や住環境を評価する傾向にある一方で、安定的な住宅市街地に既に居住している場合には、高度利用が周辺の居住環境を急激に変化させることによって地域住民の建物の建て方や住まい方に関するコンセンサス

を超えるおそれも強く、地域の特性に応じた慎重な対応が必要である。

② 第二の視点は都市の防災性の向上である。

都心居住の推進は、都心部における夜間人口の回復又は増加を伴うことから、都市の防災性の向上を図ることが一層重要である。このため、都心居住を進めるに当たっては、木造密集市街地など防災上危険な地域では市街地の面的な整備と建築物の不燃化、耐震化を重点的に進めるとともに、道路、公園、緑地等の公共施設を活用した延焼遮断空間の整備、大規模災害でも耐えられる行政機能・医療機能等を有した防災活動拠点の整備、広場等の地区施設や生け垣等のきめ細かな誘導による地区レベルでの防災対策などを進め、都市の防災性の向上にもつながるよう十分に配慮していく必要がある。

③ 第三の視点は、地域コミュニティの保全と醸成である。

土地の高度利用を極端に押し進め、新たに建設される住宅の量的拡大のみを求めれば、既存のコミュニティや歴史文化などを維持することが困難となることから、都心居住を進めるに当たっては、比較的安定的な住宅市街地を形成している地域等に居住している者、特に、都心部で地域に依存しながら生活する高齢者世帯、都心部で生活し働く立地限定性の高い中小自営業や都市型サービス産業に従事する者などへの配慮を十分に行う必要がある。また、既存の居住者と新規の居住者との融和や都心部において年齢や世帯構成の異なる人々が共に暮らす地域コミュニティの醸成にも十分に配慮すべきである。

Ⅲ 都心居住のあり方に関する基本的考え方

(1) 現在の大都市等の都心部における市街地の空間構造をみると、道路などの都市基盤施設が未整備で街区の構成が十分確立されていないこと、敷地規模が狭小であることなどを背景にして低度利用の市街地と高度利用の市街地が混在し、また、幅員の比較的広い道路に面する奥行きが深い敷地において周囲に比して突出した建築行為が生ずるなど、いわば、モザイク的な市街地を構成している。

(2) これは、格子状や放射状の街路網によって区画された街区を基本的な構成要素として、比較的密度や高さのそろった市街地を構成している欧米の大都市とは異なった我が国の都市構造上の特徴であり、今後、都心居住を進めるに当たってもこのような市街地の実態を前提として、幅のある段階的な密度構成を持った住宅地を含む多様な市街地を組み合わせることによって、必ずしも行政区域にこだわることなく都心部全体としてバランスのとれた都市構造を実現していくことが適切である。

(3) したがって、都心居住を実現するための都市計画上の対応の方向を考えるにあたっては、土地利用の現状、公共施設の整備水準等によって分類される次の市街地イメージを踏まえた上で、さらに、都心居住を実現するための二つの方向、すなわち、「都心部に居住機能を守り回復するという方向（『都心居住の回復』）」と「都心部への転入を進めるため住宅供給を促進する方向（『都心部の住宅供給の促進』）」を組み合わせる検討することが適切である。

ア. 臨海部の工場跡地等の大規模な低未利用地や土地利用転換が見込まれる地域

(1) これらの地域は、様々な都市機能の更新や都市構造の改善を図るための貴重な空間であるが、特に周囲の環境などからみて良好な居住環境を確保できる適地については、『都心部の住宅供給の促進』の観点から、各種の都市機能の配置とのバランスを考慮しつつ積極的に

住宅供給を進める必要がある。

(2) 具体的には、これらの地域は地権者が少数であるとともに高度利用に伴う周囲の市街地環境への影響を計画・設計上の配慮によって比較的限定することが可能であることなどから、計画から事業に至る全過程を総合的にプロジェクトとして進め、高密度な住宅市街地を整備することが求められる。この場合において、都心居住へのニーズの大きい单身及び夫婦のみの世帯、都心居住で排除されがちな高齢者世帯などの多様な年齢や世帯構成の人々のニーズに応じるとともに、地域特性に対応し画一的でない多様な居住形態を実現するなどの観点から、敷地の中央に独立した高層建築物を配置する在来の形式だけでなく、道路に面して連続した街並みを形成したり、街区の内側に中庭を設けてこれを囲むように建てるなど、多様な建築形式が選択されるべきである。

(3) また、これらの地域では、住宅地にふさわしい都市基盤施設が不十分な場合が多く、一方で、住宅供給によって都市基盤施設への相当な新たな負荷を生じることとも予想されることから、地区内の基幹的都市基盤施設とともに、鉄道駅や既成市街地を連結する都市基盤施設の整備を行うなど、地区内外において必要となる基盤施設の整備を図りつつ、土地利用転換を図る必要がある。

イ. 既成市街地で商業・業務と住宅が混在している地域

(1) 商業・業務と住宅が混在している地域は、都心部に占める割合も大きく、人口減少や混在が進みつつあるもののマンション供給などの実績も多く、相当量の住宅が維持されていることを踏まえれば、『都心居住の回復』を図るべき地域類型の一つであり、一定の混在を前提としつつ、居住の回復及び住宅供給の促進を進めるべきである。

(2) これらの地域は、都心居住のための基幹的都市基盤施設と地区施設の双方が不足している地区も多く土地の高度利用が進みにくい一方で、地上げ等による未利用地が介在している地区もみられる。このため、地権者の意向がまとまっている地区や公共施設を整備する必要性が高い地区については、土地区画整理事業によって基盤を整備しつつ低未利用地を集約化するとともに、市街地再開発事業等を実施することによって、既存のコミュニティに配慮しつつ、総合的、面的に都市基盤施設整備と一体となった高度利用を図り住宅供給を進めることが必要である。

(3) また、この混在型の市街地においては、地価負担力の差などによって他の用途と競合した場合に住宅が排除される可能性があることから、立体的な用途規制等を活用して住宅用途を確保するように配慮する一方で、地権者等による建替えを誘導して、既存の居住者の居住をできるだけ守りながら土地の有効利用を図ることが重要である。

ウ. 既成市街地で比較的安定的な住宅市街地を維持している地域

(1) 比較的安定的な住宅市街地を維持している地域については、『都心居住の回復』という観点から、既存の居住機能をできるだけ守り、地域社会の文化や歴史に配慮しながら、時間をかけて徐々に地権者等が一定のルールに基づいて建替えを進め従来より一定程度有効利用を図っていくよう誘導していくことが重要である。

(2) 特に、基盤施設が未整備で敷地も細分化している低度利用の住宅市街地では、市街地再開発事業、土地区画整理事業等によって基盤施設整備と併せて土地の有効利用を図ることが望ましいが、都心部にも広く存在する低度利用の市街地のすべてに再開発等を実施すること

は期待しにくい面もあることから、地区計画制度や民間による小規模な再開発に対する支援などによって、時間をかけて地区施設の整備を進め、できるだけ広範囲に水準の向上を図っていくことが必要である。

(3) また、既成市街地の街区の内側部分については、幹線道路沿いの部分に比べ区画道路が狭いこと等によって、前面道路幅員による容積率制限及び斜線制限（以下「建築物の形態に対する制限」という。）によって実効容積率が低くなっているが、この部分について、沿道と街区内側部分を含んだ街区全体として環境の良い住宅市街地が実現できるよう、居住環境を確保しつつ有効利用を図ることによって住宅供給を行うことが重要である。

なお、現実の市街地においては、それぞれの市街地の立地、市街地形成の経緯、土地利用や土地所有の状況、街区構成や基盤施設の状況などによって様々な特性が幅広くあるいは複合的に現れるものであることを踏まえ、市街地において具体的な施策を活用するにあたっては、きめ細かく地域特性等を勘案した上で行うことが必要である。

IV. 都心居住の実現の観点からの現行都市計画制度の課題

都市計画制度は、「都市の健全な発展と秩序ある整備」を目的としており、居住環境の確保だけでなく、都市機能の維持増進や、商業、工業等の利便の向上など広範な目的の実現をめざしているものであることから、住宅供給の促進と他の目的とのバランスを確保することが基本的に重要である。このことを踏まえつつ、都心居住の促進を図る観点からは、様々な経済社会活動のダイナミズムを生かし、具体のプロジェクトなどを誘導できるよう、都市計画の実現力を高める方向で、都市計画制度の内容である土地利用計画と都市基盤施設に関する制度の充実を図る必要がある。

1. 土地利用計画制度の役割と課題

(1) 都心居住を実現し、豊かさとうるおいを実感できる快適な生活環境の実現に寄与する上で、建築・開発行為の枠組みとしての用途地域や地区計画などの土地利用計画制度の果たすべき役割は大きい。

(2) この場合において、土地利用計画制度のうち主要なものは、

① 市街地を類型化してそれぞれの類型に応じた一般的な建築規制を行う土地利用の基本的枠組みとしての用途地域制度

② 地区の固有の課題に応じて、地区レベルの詳細な土地利用の規制・誘導を行う役割を担う地区計画制度

の二つに分類される。このうち、用途地域制度は、都心居住の実現に当たって基本的枠組みとしてベースになるものであるが、①住居系の一部の用途地域を除きマイナスの影響がある用途を排除するという規制となっていること、②望ましい都市空間づくりを積極的かつ具体的に実現する手法を持っていないこと、③用途規制と密度形態規制がセット化されていることなどの理由によって、住居専用系用途地域を除き商業業務系の土地利用によって住宅が排除されがちであり、また、地域特性に応じた望ましい住宅市街地の形成が難しい面がある。

(3) 特に、容積率等の規制を緩和することによって住宅供給等にインセンティブを与えることについては、都市基盤施設の整備状況を踏まえて行うことは当然であるが、さらに、現状の土地利用や地域住民の全体的意向と著しく異なる土地利用を指向することが規制の合理性について理解を得る上で限界があることに留意した上で、目標とする住宅市街地像や土地利用を直接

的に実現するための手法と組み合わせながら良好な住宅市街地の整備に結びつくように配慮しつつ行う必要がある。

(4) このため、土地利用計画制度によって目標とする望ましい市街地像を実現するためには、用途地域制度に加え、地区計画制度、さらには事業制度などの政策手段でこれを補完し総合的に運用されることが適切である。

2. 都市基盤施設整備の役割と課題

(1) 都市基盤施設については、都心居住による人口増加とそれに伴う社会経済活動の増加が与える影響を十分に踏まえて、基幹的都市基盤施設の計画・整備を図る必要がある。

(2) 特に、廃棄物処理など施設の容量が限界に近づきつつある施設があることから、相当な施設需要の増大をコントロールしつつ、都心居住を進める必要がある。さらに、都心居住による個々の地域ごとの土地利用の変化を十分に踏まえ、公共交通、道路、公園、下水道の充実や、教育、医療、福祉施設等の都市全体のなかでの適正な配置に配慮する必要がある。

(3) また、質の面でも、居住機能を確保しつつ地域コミュニティを維持していくために、地区レベルのきめ細かな生活基盤としての機能を果たす公共公益施設や生活利便施設の整備や、さらには新しい都市的サービスを可能とするような情報・通信などの新しい都市基盤施設の整備にも取り組む必要がある。

なお、住宅価格の問題については、地価対策といわゆるバブルの崩壊による地価の低下や商業業務床需要の停滞などを受けて、都心部において低コスト住宅供給を行う可能性が高まっているが、都心部において相当程度地価が高い水準にある中でさらに住宅の供給価格を引き下げるためには、平成7年度新設した「都心共同住宅供給事業」などの住宅供給のための各種事業助成や定期借地権方式、住宅建設コスト低減策など住宅政策上の役割が重要である。これと併せて都市計画においても、複合開発や高度利用などの推進による住宅部分の地価負担の軽減、住宅の専用性の高い用途地域の指定等による住宅地にふさわしい適正な地価形成への寄与などによって、住宅コストの低減に配慮することが適切である。

V 都心居住を実現するための都市計画制度の基本的方向

大都市等の都心部は、多様な特性を持つ様々な地域から構成されていることから、都市構造の現状及び将来の方向等からみて都心居住を特に実現すべき地域に対して、マスタープランに基づき重点的に都市計画上の施策を講ずることが必要である。

1. 都心居住の重点的推進のためのマスタープランのあり方について

(1) 都心部における住宅供給の多くは民間活動によって個別散在的に行われることから、将来の市街地の姿を住民に身近なレベルでわかりやすく示すことによって将来の建築活動の見通しを与えると同時に、住宅供給に関する事業採算見通し等を立てやすくすることが、都心部の居住の回復や住宅供給の促進のために重要である。

一方で、都心居住の促進という観点からは、「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」（以下「大都市法」という。）に基づく建設大臣の供給基本方針や都府県の供給計画等について、都心居住という住宅の立地改善の視点を重視した所要の見直しが予定されていることから、これを視野に入れつつ、都市計画のマスタープランにおいて、地域レベル、地区レベルで市街地の将来像等を民間事業者や地権者等にできるだけ明らかにする必要がある。

(2) 都市計画のマスタープランとしては、広域性等の視点に応じ、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（以下「整備、開発又は保全の方針」という。）、市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下「市町村マスタープラン」という。）があげられる。このうち、整備、開発又は保全の方針においては、大都市法に基づく都府県の供給計画を受けて住宅市街地の開発整備の方針を定めることとされているが、地域レベル、地区レベルでの市街地の将来像等を明らかにするという観点からは、まず、市町村マスタープランを積極的に活用していくことが重要である。

(3) 市町村マスタープランは、整備、開発又は保全の方針に即しつつ、市町村がその創意工夫の下に、住民の意見を反映させて、都市づくりの具体性のある将来ビジョンを確立し、地域別のあるべき市街地像、地域別の整備課題に応じた整備方針等をきめ細かく総合的に定めることを内容としており、都心部において住宅供給を促進するため一層重要な役割を果たすべきである。

(4) これに加えて、地区計画等の整備、開発及び保全の方針（以下「地区計画の方針」という。）については、地区整備計画に先行して地区の整備方針を定めることかでき、当該方針が定められた区域内においては、地権者等の協定に基づき、市町村に対して地区整備計画の策定を要請するという地域の自主的なイニシアティブを生かしていく仕組みを併せて有している。このため、地区計画の方針は、住宅供給や市街地環境の整備・向上に関する地権者等の自主的なイニシアティブや民間事業者の事業意欲を醸成していくという観点から、市街地の将来像を示すというマスタープランの機能を地区レベルで実現するものであり、都心居住の促進のため一層活用していくことが重要である。

(5) このため、地区計画の方針について、市町村マスタープランに即しつつ、具体の地区レベルで、地区整備計画よりもできるだけ先行して幅広く住宅市街地の整備方針を定めていくことによって、計画的な都心居住の推進のために積極的に活用を図っていくべきである。

また、地区計画の方針は、地区計画、再開発地区計画、住宅地高度利用地区計画等地区計画制度の種類ごとに別個の方針として存在するが、地区計画制度の種類ごとの計画内容等が確定する時点よりも先行して、いずれかの地区計画制度を適用する区域に対してあらかじめ「方針」だけを定めておき、地域の自主的なイニシアティブや民間事業者の事業意欲の醸成に伴い複数の地区計画制度の地区整備計画を地区の特性に応じて段階的に、かつ、区域を区分して決定することができるよう、地区計画の方針の機能拡充を検討すべきである。

2. 土地利用計画制度の総合的運用の確保

(1) 土地利用計画制度については、都市計画のマスタープランに即しながら、都市計画区域全域の中で市街地を類型化しそれぞれの類型に応じた一般的な規制を行う用途地域制度、地区レベルでの詳細な土地利用の規制・誘導を行う地区計画制度などがあるが、それぞれ機能に応じ適切に役割分担を行いなから都心居住の実現のため総合的に活用される必要がある。

(2) 土地利用計画制度を建築物に対する規制項目ごとにみると、一般的な建築規制を行う基本的枠組みである用途地域に基づく規制をベースにしつつ、

- ① 用途規制については、住居専用性を高める地域については、住居専用系用途地域の指定、あるいは、特別用途地区、地区計画を活用して用途の専用性を高めるとともに、住商混在が進んでいる地域については、商業・業務機能等とのバランスに配慮しつつ、中高層階住居専用地区や用途別容積型地区計画などを活用して、住宅の立地誘導を図ることが重要である。

② 用途地域の容積率等の規制については、居住環境を維持するため適切な容積率を指定するとともに、必要に応じて住宅に対するインセンティブを働かせるため、用途別容積型地区計画、誘導容積制度等の他、再開発地区計画等を活用して、居住環境、公共施設等とのバランスに配慮しながら、住宅供給の促進、住宅市街地の整備を進めることが重要である。

(3) さらに、用途地域の種別等に応じて規定されている前面道路幅員による容積率制限、斜線制限といった建築物の形態に対する制限については、都心部等に見られる比較的道路が狭く敷地が狭小な市街地において、合理的な建築計画と適切な市街地環境の調和を図りつつ、土地の有効高度利用を進め、良好な住宅市街地の形成を図るという点からは、適応性に欠ける面がある。このため、V 3. ウに述べるように、地区計画制度を拡充して、マスタープランに示す地区の将来像に即しつつ、土地利用を誘導できるよう建築物の形態に対する規制を合理化する必要がある。

(4) このように、用途規制、容積率等の規制に加え、建築物の形態に対する規制についても地区計画制度の中できめ細かに規制誘導を行う方向で制度の拡充が図られていくことより、建築物に対する複数の規制内容を地区単位で地域の特性に併せて決定するという機能が拡充されるが、この機能を一層発揮するためには、それぞれの特徴を持つ再開発地区計画、住宅地高度利用地区計画、地区計画等の複数の地区計画制度を地域の特性や地域住民の意向を踏まえつつ適切に使い分けていくことが必要となる。

このため、V 1. (5)で述べたとおり、地区計画の方針を先行的に決定し複数の地区計画制度を地区の特性に応じて段階的に決定することができるよう機能拡充を図ることが重要であるが、さらに、一層簡潔でかつ柔軟なものとするため、複数の地区計画制度を使い分けるものではなく、一つの計画で地域の特性に応じた規制誘導が可能となるよう地区計画制度を統合する方向について検討を進める必要がある。

3. 市街地イメージに応じた都市計画上の取組み

ア. 臨海部の工場跡地等の大規模な低未利用地や土地利用転換が見込まれる地域

(1) 工場跡地、臨海部の埋立地等の大規模な低未利用地等は、様々な都市機能の更新や都市構造の改善を図るための貴重な空間であるが、その活用にあたっては都心居住の促進を図る観点から、各種都市機能の配置のバランスを考慮しつつ、積極的に住宅供給を進めることが必要である。

このような地区では、高度利用に伴う周囲の環境への影響を計画・設計上の配慮によって比較的限定することが可能であることから、容積率等の特例制度を活用して高度利用を図り住宅供給を進めることが重要である。

(2) 容積率等の特例制度のうち、「特定街区」は、街区における一体的な建築計画を前提にした上で緩和を内容とする都市計画決定を行う制度であるのに対して、「高度利用地区」は、一体的な建築計画だけでなく積み重ね的な建築活動を通じた再開発を前提にした上で緩和を内容とする都市計画決定を行うことが可能である。

臨海部などにおいては、一定の街区が構成されており一定規模以上の敷地がそろっている地区もあるが、このような地区では一体的な建築活動の他に、積み重ね的な建築活動が行われることも十分考えられることから、両制度が地域の特性に応じてそれぞれ積極的に住宅供給のために活用されるよう、住宅に着目して高度利用を誘導する方向での充実を図ることが必要である。

(3) 容積率等の特例制度のうち、「再開発地区計画」「住宅地高度利用地区計画」は、高度利用を図るために必要な基盤施設が整備されていない地区を対象にして容積率等の緩和を可能と

する制度である。このためには、市町村が、事業者等による事業の熟度が低い段階から、具体的な地区を明らかにして、地区の将来像等をできるだけ、再開発地区計画、住宅地高度利用地区計画の「方針」において明らかにすることが求められる。よって、再開発地区計画及び住宅地高度利用地区計画について、方針と同時に決定することとされている公共施設（2号施設）の配置及び規模を、事業の熟度に応じて決定できるよう決定時期の弾力化を図り、地区整備計画や2号施設よりも先行して、特例措置の適用を想定した高度利用の方針、そのために必要な公共施設の整備の方向等を含んだ「方針」の決定を可能とするよう制度の改善を図ることが必要である。

(4) さらに、住宅市街地を整備する趣旨から住居専用系の用途地域を対象地域が限定されている住宅地高度利用地区計画について、これまでは、住宅開発にとって適切な区域の範囲と住居専用系の用途地域の区域区分が一致しない場合には、その活用が困難であったが、このような場合にも区域の周辺に存する他の用途地域を含め弾力的な決定が可能となるよう要件の見直しが必要である。

(5) また、臨海部の工場跡地等の大規模な低未利用地や土地利用転換が見込まれる地域では、高度利用された住宅地にふさわしい都市基盤施設が不十分な場合が多くあるが、より体系的な施設整備を行うためには住宅系へ用途転換をする敷地単位ではなく、その周辺も含んだ一体的、面的な整備が必要な場合が多く想定される。この場合において、臨海部の工場跡地等の大規模な低未利用地等は、土地を所有する企業の業種や企業ごとの経営状況などが異なることから周辺も含んで一斉に住居系に土地利用転換することは考えにくく、さらには企業の所有地の一部を土地利用転換する意向もあり得ることから、一体的、面的な都市基盤施設の整備を行いつつこの中で土地を交換し土地利用を整序しながら、住宅市街地を整備していく手法が極めて有効である。

(6) このような手法として土地区画整理事業があげられるが、これは従前の土地の位置等に照応した換地を与えるのが原則である。しかし、臨海部の工場跡地等の大規模な低未利用地等において都心居住を進めるためには、この照応の原則の例外として柔軟な換地設計を行う必要がある。このため、共同住宅の用に供する土地の集約、公営住宅や地域コミュニティを維持していくための公共公益施設等の用地確保等に関する換地の特例を有する大都市法に基づく特定土地区画整理事業について、換地の特例を拡充するとともに、臨海部の工場跡地等においても柔軟に活用できるようその制度の充実を図る必要がある。この際には、新しい都市サービスを可能とするような情報・通信などの新しい都市基盤施設の整備にも横極的に取り組む必要がある。

(7) さらに、一体的、面的な都市基盤施設の整備をより確実に住宅市街地の整備に結びつけるためには、都市基盤施設の整備と中高層住宅の建設を地権者等からなる組合や市町村などが一つの事業として一体的に行うことが適切であるが、これを可能とする住宅街区整備事業について、臨海部の工場跡地等において柔軟に活用できるよう制度拡充を行う必要がある。

イ. 既成市街地で商業・業務と住宅が混在している地域

(1) 大都市等の既成市街地においては、いわゆるバブル経済期に行われたオフィスビル建設用地等の買収によって生じた空地が小規模なビルの間に介在している地区が多く存在する。このような地区は、民間事業者による任意の買収手法によっては周辺の地権者との調整が困難であったり、十分な資金確保ができないなどの理由で開発が中断されている場合が見うけられる。しかし、このような地区は、事業推進のための強力な権限と手厚い助成制度を有する市街地開発事業、都市計画事業を活用すれば、公共施設を整備し防災性の向上を図りつつ、住宅供給を行う適地とな

りうるものである。

(2) 市街地開発事業のうち、市街地再開発事業については、従前の土地等を建築物の床に変換する権利変換手法による第一種市街地再開発事業と施行者が土地等を契約又は収用によって買収しその代償として建築物の床を権利者に給付する第二種市街地開発事業に分けられるが、それぞれ、一定の要件に該当すれば地権者の全員の同意がなくとも事業が施行できるものであり、介在未利用地を含んだ地区を再開発する手法としては極めて有効である。しかし、市街地再開発事業は、不良な建築物が存在している地域を前提にその要件が規定されており、土地買収が進み建築物が除却され未利用地が多く介在する地区で施行することが困難であることから、このような未利用地が介在している地区で市街地再開発事業が施行できるよう制度の充実を図り、住宅供給に寄与する市街地開発事業を推進することが必要である。

(3) また、市街地再開発事業の施行後においても地権者等が居住し続けることは、市街地再開発事業に対する地権者等の理解と協力を得るだけでなく、事業実施後においても既存のコミュニティを維持していくためにも有効である。しかし、市街地再開発事業は、高層の再開発建築物を建築する傾向にあるため、地権者がその中で居住を続けたり、商店などの自営業を継続することが困難な場合が多く生じている。このため、これらの地区において、市街地再開発事業の施行に伴い複数の再開発建築物を弾力的な密度構成で建築したり、周辺の居住環境とあった中程度の有効利用を図った再開発建築物を段階的に建築することによって、多様な居住者が当該建築物内で居住し続けることが可能となるよう必要な制度や支援措置の拡充を図る必要がある。

(4) さらに、既に述べた大都市法に基づく特定土地区画整理事業や住宅街区整備事業についても、介在している未利用地等が小規模で散在している地区で土地を交換しながら都市基盤施設を整備するとともに、未利用地を集約して住宅供給につなげることができるよう、これらの事業が機動的に活用できる方向で要件の弾力化を図る必要がある。また、既成市街地において土地区画整理事業等を実施する場合には、土地所有が細分化し、狭小な宅地が相当多数を占めることなどによって区画道路等の整備に伴い多くの補償費用がかかることが想定されることから、事業に対する支援措置の拡充も検討する必要がある。

(5) 土地収用権を背景にして都市計画事業として強力に住宅供給を進める一団地の住宅施設についても、小規模な未利用地などに対して、機動的に活用できるよう要件の弾力化を図る必要がある。

(6) なお、これらの事業制度は、既成市街地において、商業・業務と住宅が混在している地域のうち、都市基盤施設を整備する必要性が高い地区や地権者等の建替え意向が強い地域で特に活用が求められるが、その他の既成市街地、例えば、住宅と工業が混在している地域や比較的安定的な住宅市街地を維持している地域であっても同様に有効であると考えられる。

(7) これらの事業による一体的、面的な住宅市街地整備事業に加え、商業・業務機能等とのバランスに配慮しつつ、一定の範囲で住宅と商業・業務との複合的利用を図るため、住宅の建設を他の用途に比べより優先又は優遇することによって、地権者等による住宅を中心とした建替えを誘導することが、このような地域では重要である。

(8) 関連する現行制度としては、立体的に用途規制を行う中高層階住居専用地区や住宅と非住宅の用途ごとに容積率の最高限度を分けて、住宅が増えれば増えるほど容積率が割増しされる用途別容積型地区計画がある。前者はそれ自体は緩和の内容を有しないが、運用上は用途地域に定

められた容積率のアップなどの緩和措置を同時に行うケースが多く見られ、後者は住宅に着目して容積率のインセンティブを認めるものである。しかし、いずれも前面道路幅員による容積率制限や斜線制限の制限は緩和されないことから、緩和が実効性を持つのは道路などの基盤施設整備が進んだ市街地など一部の地域に限られる傾向がある。

(9) 今後、都心地域のより広範な市街地において中高層階住居専用地区や用途別容積型地区計画を活用していく上では、居住環境を確保しつつ、前面道路幅員による容積率制限、斜線制限等の緩和を適切に行うことのできる、ウで述べる新たな地区計画手法を必要に応じ併せて適用することか適切である。さらに、用途別容積型地区計画における住宅に対する容積率の緩和の程度についても、住宅と非住宅の公共施設に対する負荷の差が、例えば公共交通機関の利便性の異なる地区ごとに差があることなどから、容積率の緩和の程度について個別の地区ごとに都市計画の中で、公共施設等に対する負荷など市街地環境を総合的に判断して設定することを今後検討する必要がある。

ウ. 既成市街地で比較的安定的な住宅市街地を維持している地域

(1) 比較的安定的な住宅市街地を維持している地域を中心として、都心部の既成市街地においては、前面道路幅員による容積率制限や斜線制限等の建築物の形態に対する制限が、都市基盤施設の整備水準の低い市街地において建て詰まりを防止する上で大きな効果を有しているが、一方においてこれらの制度は、幅員の広い道路沿いだけが高度化され、街区の内側は土地の有効利用を図る動きに対して凍結的になってしまう構造をつくりだす要因となっている。特に、木造住宅が密集している地域は街区内部の道路幅員が狭いためこのような状況が顕著であるが、これは、土地の有効高度利用のニーズを広幅員道路側のみで集約してしまうという意味でも、また、立地条件によって異なる高度利用へのニーズに柔軟に答えられないという意味でも、アンバランスな市街地の形成を誘導することとなる場合がある。

このような市街地では、既に述べた市街地再開発事業や土地区画整理事業等に関する措置を活用して都市基盤施設整備と併せて土地の有効利用を図ることが望ましいが、これに加えて、さらに、建築物の形態に対する制限について、地区全体の居住環境に配慮しつつ、適切な有効高度利用を誘導する観点からの改善が求められている。

(2) 建築物の形態に対する制限のうち、斜線制限は、結果的に敷地境界から離れて建築することを誘導しており、また、前面道路幅員による容積率制限や道路斜線制限は、道路との関係に着目して環境を確保しようとする側面が強い。しかし、既成市街地においては、このような敷地ごとの形態によるコントロールだけでなく、地区全体の建築物の配列や高さを整えることによって地区の建築物の形態を一体的に誘導することによって地区の総体としての環境確保を図ることも重要な環境担保の方向である。このような環境確保の手段を活用しながら個別の建築活動を積み重ね、良好な居住環境を備えつつ土地の有効利用を進めることが重要な視点である。

(3) また、地区全体の環境確保を図りつつ適切な土地の有効利用を可能とするよう、建築物の形態に対する制限を合理化することは、既成市街地に居住している地権者等が世帯分離などの機会に建替えや増築を行いやすくすること、住宅を主体とした中程度の有効利用を通じて、既成市街地からの居住者の転出を防ぐことによって、都心居住を進めることにつながるものである。

(4) このような視点に立ち、地区全体の環境確保を図りつつ、建築物の形態に対する制限を適用するに当たっては、

- 主に相隣的關係を規定する規制であることから、地区レベルで選択ができること
- 地区レベルの見直しであることから、地域住民の意向を十分に把握できること
- 地区の特性に応じた個性的な街並みの形成にも役立つこと

が重要であることから、地区レベルできめ細かに規制誘導を行う地区計画制度を拡充し、用途地域に定められた容積率の範囲内で適切な土地の有効利用が行えるよう、形態規制の強化と緩和を組み合わせることで適用できる制度を創設すべきである。なお、この制度は、商業・業務と住宅が混在している既成市街地においても同様に必要と考えられる。

(5) この場合において、地区全体の環境を担保する規制として、建築物の壁面の位置、高さ、最低敷地規模、壁面後退部分の工作物制限等を、併せて住民に分かりやすく、地域住民が容易に地域の将来像を理解できるものとするよう、具体的かつ簡潔に設定することが適当である。さらに、都心居住の促進という観点からは、必要に応じ、用途地域による用途規制に加えて、地区計画における立体的用途規制、中高層階住居専用地区の併用などを含めて的確な用途規制を行うとともに、必要に応じ居住環境を支える都市の緑や広場などの commonspace を地区施設として位置付けることが重要である。

(6) なお、このような制度的措置を講ずることは、用途地域による指定容積率を限度まで利用することを目的とするものではなく、地区の特性に応じて、良好な居住環境を確保しつつ土地の有効利用を図るため、地区計画を活用して適切な建築物の形態に対する規制を行った結果として指定容積率の範囲内で利用可能な床面積が設定されるものであることに留意する必要がある。

(7) また、市街地環境を守っている現行の規制の緩和を可能とすることが、安易なあるいは不適切な規制緩和を惹起するものとならないよう、市町村における都市計画決定主体としての計画の立案・調整能力の向上に一層努めるとともに、最近その役割が重要視されている都市計画の専門家などによる助言など、地域住民の参画と合意形成等を促すシステムやプロセスについて、さらに検討する必要がある。