

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3)

	スライド番号
市街化調整区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外における土地利用上の課題に関する論点	1～7
・都市的土地利用の立地需要の動向	(1)
・拡散メカニズム(規制水準差・地価水準)	(2～4)
・計画体系に関連する状況変化(条例による対応・広域合併)	(5～7)
・都市的土地利用と農業上の土地利用の調和	(8)
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)制度関連の検討の素材	9～16

市街化調整区域、非線引き都市計画区域、都市計画区域外における 土地利用上の課題に関する論点

項目

説明

1 都市的土地利用の立地需要の動向

○交通の発達等による立地制約の低下、施設の大型・複合化等が経済合理的な立地動向に与える影響

・地価や土地利用の自由度の観点からの周辺部立地

(効率性追求の傾向の強まり)

・周辺部へのランダムな分散・用途混在の進行

- モータリゼーション、道路整備の進展等に伴い、移動の自由度や利便性が高まったこと(集客圏、通勤圏の拡大等)に伴う立地上の制約の減少により、都市内部(中心市街地)の相対的有利性が低下(特に地方圏)
- 住宅については、地価の相対的に高い都市中心部等のエリアで投資効率の高い高容積物件・単身者やDINKS向け物件の供給が進む一方、ファミリー向け、若年取得層向けの価格帯・広さの住宅は、郊外立地が依然として進展。*1-2
*は参考資料1の番号(以下同じ。)
- 様々な用途に共通して、新規の立地需要(機能更新を含む。)は、施設の大型化・複合機能化の傾向が進展。一方、従来から存在する比較的小規模な商業業務機能は、産業構造、社会経済条件の変化に伴い、継続されず遊休化するものも増加。*3-6

(例)業務ビル(大型の物件と中小規模の物件ではマーケットが分化)
店舗、工場、倉庫等(新規立地の大型化傾向)
医療施設(機能高度化に伴い必要床面積が増加、福祉施設と複合化)
- グローバル化する経済の影響等を受けた立地環境の変化が著しく、土地利用に関わる投資行動もより視点の短期化が進んでいると見られる。(良質なストック形成が困難化。例えば、有利なエリアに機動的に出店するが、条件が悪くなれば簡単に撤退する「焼き畑商業」)
- これらにより、以下のような立地の変化。*7
 - ① 地価が高く土地利用が細分化され周囲との調整が必要な都市中心部から、地価が低く土地確保が容易で自由度の高い周辺部へのランダムな分散・拡散が進行
(なお、広域物流施設等の立地のように、郊外部を含めた広域的観点からの戦略的な立地の動きも見られる。)*8
 - ② 同一用途で更新されるのではなく、経済的環境変化により立地可能性のある用途がシフトし、土地利用転換・用途転換が行われることによる用途の混在(近年では、計画的な業務系開発や古くからの業務系市街地への高容積の住宅の進出)や跡地(未利用地)化の進行

2 拡散メカニズム

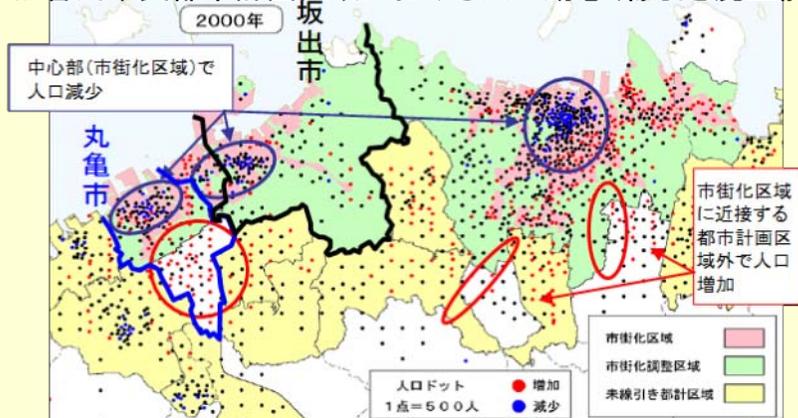
－1 規制水準差

○規制水準差の立地や開発動向に与える影響

・立地可能性の拡大に都市計画区域が対応できていないための都市計画区域外の開発の進行

・市町村や地域社会ごとに同一ではない開発規制の影響

旧香川中央都市計画区域における人口動態(線引き廃止前)



(衰退と開発規制の関係が問題となるケースでの規制継続の困難性)

(広域的枠組の必要性)

●立地や開発の拡散の原因として、周辺部における規制が中心側よりも緩やかなものとなるという規制水準差の影響が指摘される。

●香川県高松周辺の線引き廃止をめぐる経緯に見る問題点*9-11

- ① 規制が緩やかであるが、立地条件の良い都市計画区域周辺の開発が進展する一方、中心部の空洞化
- ② 線引き廃止後、旧市街化調整区域の開発が進展
※立地動向としては中心側に戻ったが、中心部空洞化が緩和解消した訳ではない。

●もう一つの視点: 地方公共団体間の足並みをめぐる問題背景*9

- ① 広域都市計画区域(旧香川中央都市計画区域)に含まれていた坂出市は、市域が都市計画区域でカバーされており、市街化調整区域が広く指定され、開発可能地が限定されていた。
- ② 一方、隣接する丸亀市は、地元調整の結果都市計画区域に編入されない区域が広がり、結果的に市街化調整区域が狭く指定されていた。
- ③ 坂出市は人口減少が進行したのに対し、丸亀市は都市計画区域外の開発が進み、市域全体としては人口が増加。(坂出市の不満)

※理屈上は、都市計画区域の外延、市街化調整区域の設定の適正さの問題。しかしながら、地方圏においては、規制が衰退と関連付けられることが多く、開発期待がありながら、地域社会として、周辺市町村の動向にかかわらず規制を継続し続けられるか、という問題をはらむ。

●平成18年改正では、こうした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。)*12

2 拡散メカニズム

－2 地価水準

○地価による拡散現象に対する規制のあり方

・周辺部規制により同内容の施設がまちなかに立地するとは限らないことから、供給確保対策の必要性

・経済的(市場的)施策の効果が及びにくい非企業の土地利用に応じた対策の必要性

- 地価負担力の低い施設の郊外立地の問題は、これに規制で対応しようとする場合は、経済活動における効率性追求の要請の高まりの中での規制と経済合理的行動との衝突場面となり得る。
- この場合、都市にとってなくてはならない施設については、単に規制すれば足りる問題ではなく、供給確保のための調整措置が必要。
例えば、周辺部の立地規制により、同内容(広さや価格を含む。)の施設が、まちなかに誘導されるのか、検討する必要がある。
(例)子育て世帯向けの住宅(投資効率低い)対ワンルーム賃貸住宅(投資効率高い)の関係
※「住宅の都心回帰」が、必ずしも子育て世代など若年取得層を含む世代バランスのとれた居住に対応しているとはいえないのではないか。
(例)低所得者向け高齢者福祉施設
※地価負担力のある施設はまちなかでの供給も進んでいるが、地価負担力のない施設は郊外化(市街化調整区域、都市計画区域外への立地)*13
- こうした課題に対応するためには、地価を直接顕在化させない手法(定期借地権の活用、公有地の活用等)や、都市内部の有効利用や需給マッチング機能による土地流動化のための取組が不可欠と考えられる。
- さらに、市街地における土地利用が、大きく分けて、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いえないものの二層性を帯びていると見ることはできるのではないか。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後者(②)に応じた対策・施策が必要なのではないか。

②施策が異なるべきなのは？

- 市街地内の土地利用には、企業的な土地利用と非企業的な土地利用が併存(相互に遷移あり)しており、指向性が異なるのではないか。
- 非企業的な土地利用は、地価の上下による行動の変化が期待できず、必ずしも経済的に合理的な行動が伴うとはいえない。これが安定的な土地利用を支える反面、市場によって合理的な土地利用を実現するという市場メカニズムも働きにくい。
- 両者の関係が十分把握できない場合には、例えば、保有コストを上げるべきなのか下げるべきなのかというような、施策の的確な分析が難しいのではないか。

経済的政策

第一層

企業的な土地利用(資本)

典型:有利子の資金で取得した土地の利用
時価評価が求められる法人の土地所有
(採算概念あり・容積最大実現指向)

地価(収益還元)・地代

※経済学的な分析の主たる対象であるが、地方圏では、この層が成立していない(売り手は存在するが買い手が存在しない)例も

商業地としての
↑
↓
住宅地としての

土地一筆ごとにランダムな遷移

相続を契機とした売却など
分譲住宅の購入など

第二層

非企業的な土地利用

典型:相続などコストを伴わずに取得した土地の利用
自己居住用住宅
(採算概念なし・容積指向希薄)

市街化区域内農地
遊休地
都心部のシャッター街
暫定駐車場

①市街地における土地利用の二層構造

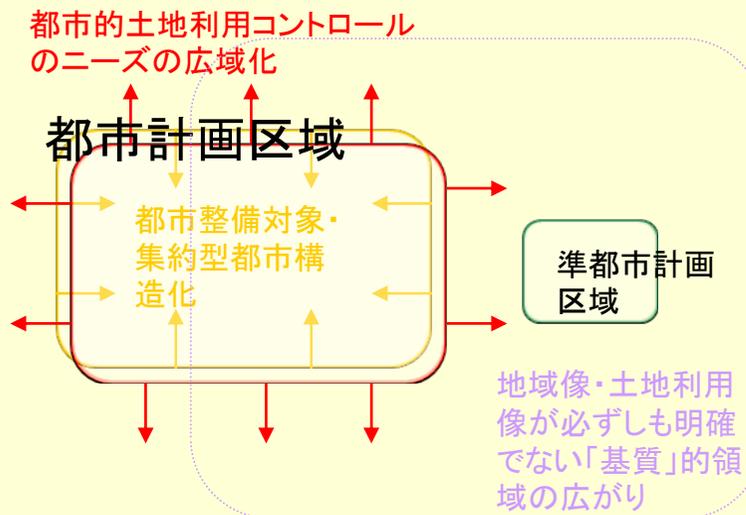
3 計画体系に関連する状況変化 -1 条例による対応の進展

○対象エリアの拡大検討に当たっての2つの土地利用コントロールのニーズの区分

(明確な地域像・土地利用像への適合の担保)

(地域像・土地利用像が明確でないが、どこで開発が生ずるか分からないための「防御」的コントロール)

(地域像・土地利用像が明確でない場合の法制上の対応の限界)



●都市活動が広域化することに対応し土地利用コントロールの対象エリアの拡大を検討する場合、以下のような2つのニーズを分けて考えていくことが適当ではないか。

- 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）
- 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。）

※言うなれば、①は用途地域、②は特定用途制限地域に当たる。

●法的には、②のように土地利用像が明確でないのに（例えば「保全」が積極的に位置付けられていないのに）、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がある。（市街化調整区域の規制は、暫定性が加味され認められているとも考えられる。）

●都市計画区域制度は、「都市整備事業の対象」という側面と、「土地利用コントロールの対象」という側面（建築基準法集団規定を含む。）を有し、これらが一致する前提をとっていると考えられるが、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がある。

準都市計画区域制度は、その乖離を埋める性格を有するが、必ずしも集積がない（相隣秩序が問題とならない）が集団規定の適用対象とされ、上記②のような「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。*14-15

※準都市計画区域指定に積極的な北部九州三県からは、特区要望。

項目

説明

○都市の周辺部における「防御」的な土地利用コントロールのニーズに応ずる条例による対応

(調整の前倒し化)

(非建築的土地利用への拡張)

(「基質」的領域に適合する機動的で柔軟な誘導)

・法定の固いシステムと条例による柔らかいシステムのそれぞれが適合する領域を組み合わせた対応

● 以上のような状況の中、法律に基づかない条例による対応が進展。^{*16-17}

● 特に、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。^{*18-21}

イ 開発動向の早い段階での把握(建築確認の民間開放の影響)

ロ 外部不経済性の高い非建築的土地利用への対応

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らかい誘導手法

※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)

● こうした条例による柔らかい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としており、協力が得られない場合の実効性には限界がある一方、実効性を与えつつ、上記のような柔らかいシステムを維持することは、公平取扱の観点から厳格になる等から、両立しない可能性。

上記②のようなニーズについては、強制力を伴う法定の固いシステムの大枠的裏付けの上で、条例による柔らかいシステムを展開する形態が現実的ではないか。

項目

説明

3 計画体系に関連する状況変化

－2 広域合併の進展

○広域合併など都市の広域化に対応するための都市計画区域の再編

(抜本的再編の事例)

(再編における線引き・非線引き併存の場合の取扱い)

・都市計画区域を超える広域的課題への対応の強化の必要性

●市町村合併による行政区域の広域化が進展し、一市町村に複数の都市計画区域を含むもの(更には線引き・非線引きの併存)が数多く生じたところ。

●これに対し、都市計画区域の再編も進みつつある。*22-23

※合併を契機に見直した例

:宮城県(35区域→廃止3区域以外を19区域に再編)

※合併を直接的な契機としないが、都市の広域化への対応を強化するため見直した例:大阪府(大阪市以外41区域→3区域に再編)

●線引き・非線引きの併存する場合の対応としては、全域の線引きを目指す例と、逆に合併を機に線引きの廃止に向かう例がある。(特に、人口減少や衰退に直面しているエリアでは、規制を強める方向で揃えることが困難と見られる。)*24-26

※広域合併に従い、一の市町村内に性格の異なる区域が編入され、区分して取り扱うことが合理的と考えられる場合は、一の市町村内に複数の都市計画区域が設定されることは妨げず、その結果線引き・非線引きが併存することはあり得る。

(例:広島県府中市の場合。旧府中市の線引き都市計画区域と、旧上下町の非線引き都市計画区域は、10km以上離隔)

●都市計画区域の再編が行われた場合においても、これを超える都市活動等の広域化、影響範囲の広い施設立地が見込まれることから、併せて、都市計画区域を超える広域調整が的確に図られる必要があると考えられる。

このような観点からの対応として、いわゆる「都市計画区域マスタープラン(都市計画法第6条の2)」の広域的課題への対応力を強めていくことが考えられる。

4 都市的土地利用と農業上の土地利用の調和

○都市周辺部の土地利用について、都市政策と農業政策の連携強化を図る2つの領域

(いわゆる白地地域における問題)

(集落の土地利用に関する問題)

・プロトタイプとしての集落地域整備法制度



※集落地域：相当規模の農用地と相当数の住居等があり、良好な営農条件と居住環境の確保を図る必要があるエリア（※地域指定行為はなく、集落地域整備方針で位置・区域の基本的事項が定められる。）

集落地域整備基本方針（都道府県知事決定）

基づいて市町村が決定

集落地区計画

※「地区計画等」の一類型（届出勧告制・条例により建築確認連動）

適合する内容を市町村が決定

集落農業振興
地域整備計画

※農用地の保全等に関する協定、農用地区域設定の要請、交換分合

●市街化区域内の農地・農業の問題に加え、都市の周辺部の土地利用を考える場合、都市的土地利用と農業上の土地利用の調整の問題を避ける訳にはいかない。主として、以下の2つの領域から、都市政策と農業政策の連携の強化を検討する必要があるのではないか。*27

① 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

※非線引き都市計画区域の用途地域以外、農業振興市域の農用地区域以外（特に、この両者が重なっている場合等）

② 都市的な土地利用と農業上の土地利用が併存し、両者の環境が整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

●後者(②)については、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。

しかしながら、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、上記①及び②について、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ことが現実的でないか。*28

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)制度関連の検討の素材

項目	説明(現状・近年の動向等)
<p>1 線引き制度</p>	
<p>○制度の特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高い開発圧力、未整備な都市基盤を背景にした計画的市街化手法 ・都市計画制度の根幹を成す明快な二分法(大量の案件を効率的に処理するための定型性) 	<ul style="list-style-type: none"> ●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総合的に進め、無秩序な市街化を抑止しようとする計画的かつ動態的な市街化手法。^{*29} 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。区域区分は、最終的な都市像というよりは、市街化のスピードのコントロール(「プランド・スプロール」)の手段的性格。 ●明快な二分法は、大量の案件を効率的に処理するため必要となる定型性にも対応。 ●地方圏の工業化・都市化の進展を前提とし、現行都市計画制度の根幹となるものとして、全国制度として成立。しかしながら、大都市部と地方部の状況の差から、もっぱら規模の大きい都市で実施。 当初は、当分の間地方部では適用しないものとされ(「未」線引き)、開発圧力の低下とともに、平成12年改正以降、大都市部(義務付け)以外は選択制(「非」線引き)。
<p>○実態</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大枠性ときめ細かい地域の実情等への対応の調整 ・市街化調整区域の設定等の影響の地域差 	<ul style="list-style-type: none"> ●大局的には効果を発揮してきたが、明快性(大枠性)ゆえに、細部では課題も内包。^{*30-32} → 弾力化の取組(地域性の組み込み、グラデーショナル化)が進展。^{*33} 既線引き都市計画区域で線引き選択制とされたもの(人口10万以上市関連等)についても、総じて、線引き廃止よりも、弾力的措置を講じつつ線引きそのものは維持することを選択。 ●機械的な区分が困難であり、地域の状況等との調整により区分を行った個別具体の結果は、市街化調整区域の広狭など必ずしも全国均質なものとはなっていない。 規制水準差による立地拡散、広域的影響のある土地利用についての地域社会における足並みの乱れ(市町村合併や都市計画区域再編に伴う顕在化)。※スライド2 ●特に非線引き都市計画区域において、都市像・地域像の性格付けや担保手段の明確でない領域(「基質」的部分)の広がり。

項目

説明（現状・近年の動向等）

○「人口フレーム」の考え方

・人口減少期における現実的な対応の検討

○市街化調整区域の根拠の考え方

・開発圧力低下と、土地利用コントロールの根拠に与える影響

・地域が停滞衰退している中での開発抑制継続の困難性（いわゆる「建築不自由」論に対する考え方・広域的枠組の必要性）

●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。^{*34}

概ね10年後の予測人口を、一定密度（地域に応じ60～100人/haを下限）の市街化区域で収容するための必要面積を確保するという考え方。地方中小都市において、平均世帯人員や平均敷地面積などの地域の実情により、下限値を補正できるよう運用改善（平成8年）。

●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。

「人口フレーム」方式に準拠して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、難しいのではないかと。その際、線引き制度の改正による無用の混乱を避ける観点から、線引きを土台に、市街化区域・市街化調整区域のそれぞれの指定エリアについて、より空間のメリハリをつけていく方式を追求する方が円滑な運営が期待できるのではないかと。

●線引きの大都市部への義務付け、選択制の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の対立に直面。

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

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。

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のではないかと。「線引き選択制」は上記のいずれも妥当する領域があり、それを地域の選択にゆだねたもの。

●問題の対象が、これまでの「無秩序な市街化」よりも「密度低下による社会効率の低下」にシフトしても、なお何らかの「土地利用コントロール」は不可欠。

ただし、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。

周辺部の土地利用コントロールのニーズは、「防御」的な側面が強く、全面的な裁量的許可制よりも柔軟な条例システムへの指向が強いと見られるのではないかと。また、仮にいわゆる「建築不自由」論を採用したとしても、開発促進的な市町村が隣接市町村に影響を与える問題は形を変えて継続（「自分たちで決め、自分たちを縛る」という規制手法がマッチしない面）。何らかの広域的枠組を確立する必要があるのではないかと。

項 目

説 明（現状・近年の動向等）

○市街化調整区域の新たな規制・誘導論の展開の可能性

●市街化調整区域について、市街化を誘発する開発が抑制されるエリアという区域の性格に応じた都市的用途の立地を規制・誘導していく計画論を展開する可能性。

市街地への立地がなじまず、市街化を促進しない用途のみの立地を限定的に承認するという、これまでのような判断の「消極」性を貫徹していく方向性だけでなく、「ふさわしい用途」の立地論を検討。これにより、「性格付けの明確でないエリア」「都市政策から放置されるエリア」というような受け止め方の緩和が期待できないか。

●例えば、徒に開発期待をあおることがないように留意した上で、農業上の土地利用との調整を前提として、以下のような用途の計画論。

・住宅等との混在により機能を阻害する面があり、開発規制のしっかりしたエリアの立地が望ましい用途の立地コントロール論

・労働集約性や集客性がなく市街化促進のおそれのない新たな付加価値創造の場（一定のまとまりのある空間を伴うデータセンター、エコ・エネルギー・インフラ等）

・農業生産等の高度化

（農産物直売施設について、「農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案」（国会審議中）では、小規模で定型的な施設についての立地の特例）*35

●また、地価負担力の低い福祉施設の、まちなかとの確に分担し、供給確保と調和した立地コントロールの考え方が必要ではないか。

2 開発許可制度

○制度の特徴と課題

・「事前確定」的な規制（予見可能性と社会経済活動の円滑性を重視した枠組）

・建築を直接扱わず、建築確認と役割分担した仕組

・「技術基準」と「立地基準」

●線引き制度の明快性を反映して「事前確定」的な規制であり、予見可能性と都市における旺盛な社会経済活動の円滑性を重視。^{*36}

条例による規制は、宅地建物取引業者による重要事項説明の対象外。

●地域性の組込みは、制度上、上限下限の幅を明示し、その中から選択される方式を主体。

●土地利用コントロールのニーズの動向（変化）に応じ、都市計画区域外の開発への拡張（平成12年改正）、許可不要用途の縮減（平成18年改正）などの拡充^{*37}

●開発等指導要綱等に現れた地方公共団体の近年の動向として、周辺に影響のある開発行爲について、事前調整（調整の前倒し化）を重視する傾向（特に、建築確認の民間開放後）。

建築確認手続に先行する開発許可手続の調整機能が問われる事例、現在は対象となっていない非建築的土地利用が問題となる事例も増加。^{*18-19}

●周辺との調整に関わる基準（立地基準）の適用は市街化調整区域内に限定されていることから、市街化区域、非線引き都市計画区域等においては技術基準のみが適用（適合すれば必要的許可）

対象行為が比較的大規模なものに限定されていることと相俟って、土地利用コントロール手段として十分ではないという指摘。

●例えば、防災の観点からの基準の拡充（技術基準にとどまらない立地基準的な領域を含む。）の可能性。^{*13,21,38}

（例）近年取組が進展している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することが考えられないか検討。

開発行爲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。

3 都市計画区域（準都市計画区域）制度

○制度の特徴と課題

- ・「実質的都市」概念：都市計画法制度の根幹概念
- ・「都市整備対象」「都市的土地利用コントロール対象」の二面性（セット）

- ・「計画単位」との性格

○区域の拡張・区域概念の要否を含む見直しをめぐる論点

- 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

- 「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）。

②の現れとして、建築基準法集団規定の対象区域となる。

移動の自由度の増大に伴い都市的土地利用が広域化②の視点が拡大していくのに対し、①の視点はこれに必ずしも追随しない。

①と②の乖離した領域に対応し「準都市計画区域」制度を創設（平成12年改正）。この領域は、都市像などの性格付けが明確ではなく、土地利用コントロールのニーズも「防御」的なものが大きいと見られる。
※スライド5

- 「計画単位」との性格が与えられているが、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。^{*39}

市町村の区域と一致しないし広狭逆転する例もあり、今後は、いわゆる「都市計画マスタープラン（都市計画法第6条の2）」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していくことが考えられるのではないかと。（これと併せ、市町村単位での都市計画の運営を強化（例えば、市町村マスタープランの位置付けをより強化する等）

- 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の検討が必要。

必ずしも明確な都市像が伴わない「防御」的な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が現実的ではないか。

項目

説明（現状・近年の動向等）

4 論点として考えられる
主な事項

○集約型都市構造化を追求する上での線引き制度の位置付け

人口減少により、市街化圧力が低下し、無秩序な市街化のおそれが低下したことから、線引き制度の役割は終了。「人口フレーム」方式も長くは維持できず、対象の更なる縮減（義務付けの見直し）、制度の廃止を含めて検討すべき。

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。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、制度改正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を検討していくことが有用ではないか。

密度が低下すれば、なおさら拡散的な都市構造のデメリットが顕在化。むしろ、現行の線引き制度より厳格で、肌理の細かい土地利用コントロールが求められる。

○都市的土地利用コントロールの対象区域の拡大

都市的土地利用が盛んでないエリアまで、財産権を制約してまで土地利用規制を行う根拠はない。土地利用コントロールの必要性があるのであれば、都市計画区域・準都市計画区域の指定拡大で対応すれば足りる。

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こととなる。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。

都市的土地利用の可能な空間は都市計画区域を超えて拡大しており、規制水準差による開発拡散などの混乱を避ける意味でも、地域の選択にかかわらず、都市計画区域外を含め、まず一律に建築不自由の原則に転換し、地域の主体的判断でこれを緩和（開発・建築を許容）する仕組にすべき。

項目

説明（現状・近年の動向等）

○事前明示性など規制改革の視点と地域性・裁量性重視の視点の調和

成長を支える都市活動の円滑性を担保するためにも、土地利用規制は、全国的な法令を基本として、外部不経済性の明らかな行為に限定するとともに、基準を事前明示し予見可能なものとするべきである。

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、どちらかを選択するという問題ではなく、バランスを追求する必要がある。このため、法律による「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」と条例等による「強制力には限界があるが、都市像が明確でないエリアにもなじむ柔らかい誘導的枠組」をセットで考えるのが現実的ではないか。

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。

質の高い都市空間を形成するためには、最低限の事前確定的・画一的規制ではなく、地域の主体的判断・裁量性を最大限に発揮できる仕組みとすべき。

広域的課題への対応の強化:

- 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

※「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。

(対応例)
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

○従来の都市計画区域にとどまらない都市的土地利用コントロールの手法

シナリオ1

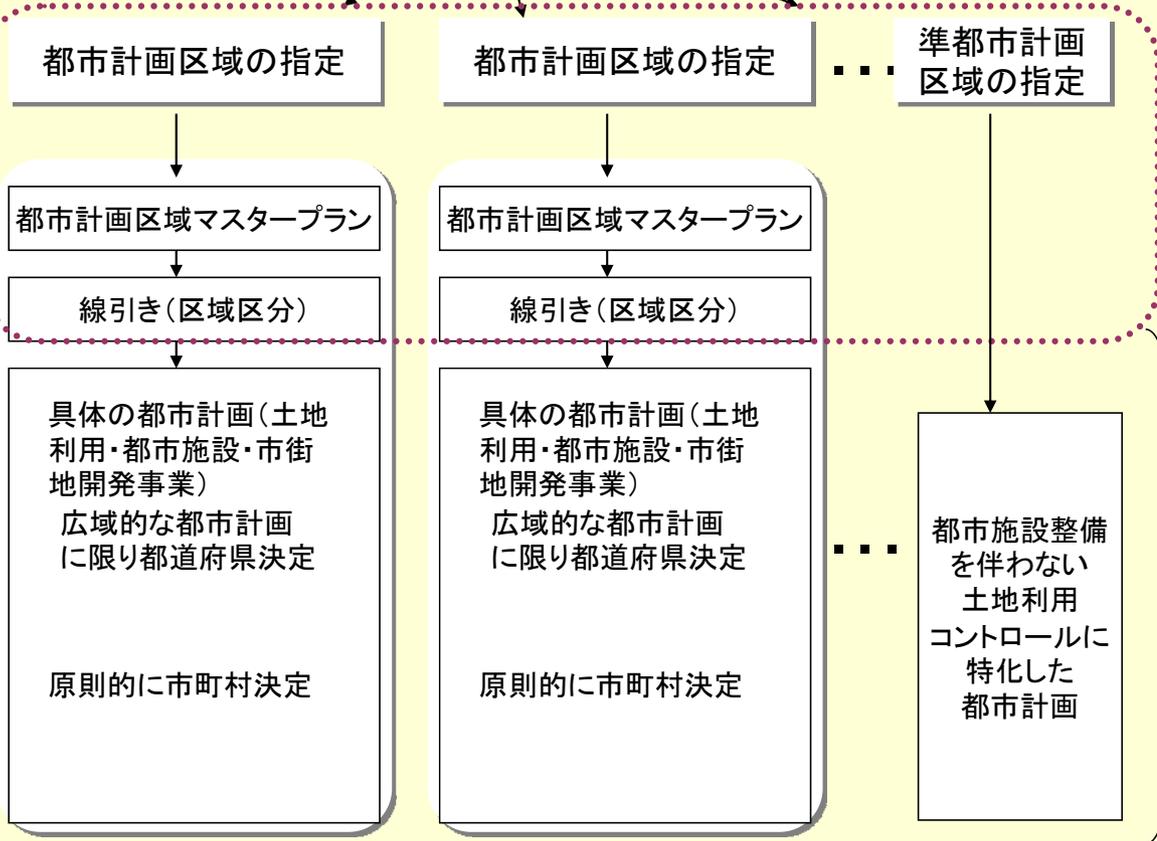
強制力を伴う厳格で地域性を反映したきめ細かい土地利用コントロールを実施

シナリオ2

外部不経済性が明確な行為に限定した強制力を伴う法定の土地利用コントロールと、条例等による地域像・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土地利用コントロールの組合せ

その他のシナリオ

現行都市計画法による都市計画の構成
実質的な都市の区域(一体的に整備開発保全すべき区域)



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たシステム。

(対応例)
市町村マスタープランの位置付けの強化

都市的土地利用と農業上の土地利用の調和:

市街化区域内の農地・農業の位置付けの見直しのほか、

- ①いわゆる白地地域における土地利用コントロール
- ②集落の整備

シナリオ1

総合的・一体的な新たな土地利用計画制度を構築(国土利用計画法制度とも関連)

シナリオ2

準都市計画区域制度・集落地域整備法制度を参考にした検討(連携の強化)

その他のシナリオ

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

- 施策プロトタイプとなり得る幅広い環境貢献措置を評価した容積率緩和の運用(第3回)
 - ・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
- 容積率制度の現状と課題(第4回)
- 密度コントロール・誘導手法のあり方 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

- 我が国のゾーニングシステムの特徴(第5回)
- アプローチのイメージ(例)(第5回)
 - ・「空間のリサイクル」
 - ・都市施設と土地利用の融合的取組(駐車場・緑地)
 - ・統合キャップ&トレード
- 集約型都市構造化に向けた市街化区域の再構成(第6回)
 - ・集積を維持増進するコアのあり方(中間領域・協定)
 - ・都市農地・農業の位置付けのあり方
- 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)
 - (線引き制度、都市計画区域等)
- 都市圏レベルの広域の課題 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

- 都市計画のPDCAサイクルの確立
 - (長期にわたり実現していない計画の見直しの徹底)
- 円滑な合意形成、事前明示性等の観点から求められる計画のスタンダードのあり方
 - (低炭素都市づくり、計画見直しルール等)
- 効果評価の客観化、策定根拠の客観化の両面から必要な情報の収集・分析・データベース化の強化
- マスタープランのマネジメント機能の向上 等

○都市計画における分権化の徹底と全体の調和の確保(第2回)

○都市計画制度体系(全体的枠組)(第3回)

- ・土地利用計画として備えるべき共通一般の原則的事項(適正手続、体系性・総合性)
- ・法令で定められなければならない事項
- ・事前明示すべきルール・基準

○計画及び実現手法の体系のあり方 等