

## 中心市街地再生小委員会報告（案）

はじめに .....	1
<b>第1章 都市機能の拡散と中心市街地の空洞化</b> .....	<b>2</b>
<b>1 都市を取り巻く環境の変化</b> .....	<b>2</b>
(1) 人口減少・超高齢社会の到来 .....	2
(2) モータリゼーションの進展 .....	2
(3) 産業構造の転換 .....	2
<b>2 都市機能の拡散</b> .....	<b>3</b>
(1) 公共公益施設の郊外移転 .....	3
(2) 大規模商業施設の郊外立地 .....	3
<b>3 中心市街地の空洞化</b> .....	<b>4</b>
(1) 居住人口の減少と商業機能の衰退の関係 .....	4
(2) 業務機能・文化交流機能における中心性の低下 .....	4
(3) 空き店舗・空き地の増加 .....	5
<b>4 中心市街地の再生を阻む要因</b> .....	<b>5</b>
<b>第2章 都市構造改革の必要性と方向</b> .....	<b>7</b>
<b>1 都市構造の動向</b> .....	<b>7</b>
(1) これまでの都市構造とその課題 .....	7
(2) 都市機能拡散傾向の継続 .....	7
<b>2 今後の課題</b> .....	<b>8</b>
(1) 都市機能が無秩序に薄く拡散することに伴う都市構造上の問題 .....	8
(2) 広域的都市機能のスプロール問題 .....	9
<b>3 課題解決へ向けた視点</b> .....	<b>9</b>
(1) 時代の変化は不可逆的 .....	9
(2) 都市構造改革の必要性 .....	10
<b>4 都市構造改革の方向</b> .....	<b>11</b>
(1) 集約型都市構造の実現 .....	11
(2) 広域的都市機能の適正な立地 .....	12
<b>5 都市構造改革における中心市街地の位置付け</b> .....	<b>13</b>

第3章 都市構造改革の手法	15
1 広域的都市機能の適正立地のための都市計画制度	15
2 都市機能の集約のための誘導支援方策	17
(1) 都市機能の集約のための誘導支援方策の必要性	17
(2) 総合的な誘導支援方策	17
第4章 都市構造改革のための制度改善の方向	19
1 都市計画の理念の転換の必要性	19
2 現行都市計画制度等の課題と改善の方向	19
(1) 土地利用規制	19
(2) 開発許可制度	22
(3) 都市機能の集約促進	24

## はじめに

都市をとりまく状況は、高齢化の一層の進展、地球環境問題の高まり、厳しい財政的制約など、社会・経済の基底をなす変化が進展しており、都市計画においても、こうした時代の変化を常に見極め、的確な対応を行うことが求められている。中でも、人口に関する変化は、都市の様々な面に根本的な影響を及ぼす可能性があり、特に注目する必要がある。

わが国の人口は、現在を頂点に減少へと向かうことが予測されており、今まさに転換点を迎えている。人口動向と都市との関係を考えると、これまでの都市は、高度成長期の急激な都市化こそ脱したものの、基本的には人口の増加に伴う拡大・成長が基調となってきた。しかし、これからの都市は、速度が緩やかではあっても着実に人口が減少基調となり、それにつれてこれまで経験したことのない変化が様々な面において発生してくることが予想される。

人口増加を前提に都市の拡大・成長の時代につくられた都市計画の制度については、こうした時代の変化にあって、その機能に限界を生じていると考えられ、今後のマイナスサムの時代における的確な機能を果たせるものへと再構築を図ることが求められる。

こうした中、主として地方都市において、中心市街地の衰退が共通の問題となっている。中心市街地については、これまでも活性化のため様々な対策が講じられてきたが、十分に有効な成果を上げている都市は少なく、むしろ深刻化している状況にある。

中心市街地は、都市の中核的な場所としての役割を果たしてきたが、わが国の大部分の地方都市がこのような事態に陥っていることは、都市をとりまく大きな変化が根底にあるものと捉えるべきであり、都市全体のあり方に関わる構造的な問題として中心市街地問題を再検討する必要があると考えられる。

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おいては、喫緊の課題になっている中心市街地の再生を図るための都市計画制度の見直しについて、他の課題に先行して専門的な検討を行う必要があるとして、平成17年7月、本小委員会を設置した。本小委員会では、有識者や関係団体等のヒアリングを含め、中心市街地衰退に関連する現行都市計画制度の問題点を多面的に審議し、制度改善のあり方を検討した。その結果を、以下に報告するものである。

# 第1章 都市機能の拡散と中心市街地の空洞化

## 1 都市を取り巻く環境の変化

### (1) 人口減少・超高齢社会の到来

わが国の人口は、戦後から高度成長期にかけて急速に増加した。この時期は、農村部から都市部への人口流入が急激に進行した時代でもあり、これらによる非常に強い都市の拡大圧力のもとにおいて、線引き制度をはじめとする、現行都市計画制度の骨格が形成された。その後、総人口の増勢や社会移動の動きは鈍化したものの、これまでのところ人口は一貫して増加基調を継続してきた。

しかしながら、全国的には人口が2006年、世帯数が2015年をピークに減少へと転換し、その後一貫して減少基調となることが見込まれている。人口の動きは転機を迎えており、これまでわが国が体験したことのない状況に転換する。中でも地方部での動きが早いと予測されている。

さらに、人口構成では、年少人口及び生産年齢人口が減少し、老年人口が増加する。こうした少子化及び超高齢化の傾向は、長期的に継続するものと予想されている。

### (2) モータリゼーションの進展

いわゆるモータリゼーションは、都市計画法が制定された昭和40年代中頃と比較して、自家用車保有台数が約4倍、運転免許保有者数が約3倍となるなど、劇的に進展し、都市の居住者の多くが自家用車を利用する状況へと変化した。都市計画道路の改良済み延長も3倍を超えており、都市の物理的環境における自動車のモビリティも大きく向上した。

とりわけ地方部においては、通勤その他の日常生活における自家用車利用が顕著である。この結果、公共交通の分担率が低下しており、日常生活における自動車への依存が高まっている。

### (3) 産業構造の転換

わが国の産業は、1995年以降第2次産業の生産額が緩やかながら減少しているとともに、製造業の海外生産比率が大幅に拡大するなど、生産拠点の海外移転が進展している。加えて、主力部門が重厚長大型産業から大きな土地を必要としないIT産業等へと転換が進行し、この結果、国内には工場跡地が急増(平成7年1000万㎡→平成13年2500万㎡)している。

また、農業等の第1次産業においても、後継者不足等から耕作放棄地が増加（耕作放棄地率：昭和60年2.0%→平成12年5.0%）している状況にある。これらの産業面の変化から、市街地の周辺部や外側において、大規模な土地の供給圧力が強まっている。

一方、小売業においては、1980年代半ば以降、商店数の減少と売場面積の拡大が続いているが、その背景には、商店街等における伝統的な中小小売店舗の退店と郊外部等における大型店舗の増大がある。

## 2 都市機能の拡散

### (1) 公共公益施設の郊外移転

庁舎、総合病院、文化施設等、これまで都市の中心部に立地していた公共公益施設が、建替時に郊外へと移転するケースが目立っている。市役所については1970年代から、病院や文化施設については1980年代以降に郊外移転が顕著になり、近年は移転の動きが様々な公共公益施設に広がって加速する傾向がみられる。

中心部に立地していた病院や大学等の郊外への移転は、機能の充実や駐車場の増設等のため、施設の増改築や更新の需要が契機となることが多い。この場合、近年求められる水準（病床当たり床面積など）の確保のため、延べ床面積の拡大を伴わざるを得ないことが多いが、現敷地では手狭であり、また周辺での拡張用地確保が困難である場合には、広くて地価の安い郊外への移転を選択することになる。

そのようにして、病院や文化施設の多くが市街化調整区域、非線引き白地地域等の郊外部に立地する状況に至っており、都市の中心的機能を果たすべき施設の立地がまさに拡散していく。このことが、中心市街地の中心性減退の底流をなしている。

### (2) 大規模商業施設の郊外立地

商業施設の大型化と郊外立地という傾向は、モータリゼーション、流通革命、需要構造の変化によって生じ、規制緩和によって顕在化した。

近年の商業施設の立地は、ゾーニング別に見ると、商業系用途地域以外の立地が太宗を占め、うち三大都市圏以外では商業系用途地域内の立地が約25%（平成13年～17年開店、延べ床面積3,000㎡以上）であるなど、都市計画が想定していない立地の方がむしろ主流となっている。

これらの中には、郊外居住の進展に伴う、居住者の日常生活に必要な店舗等もあるが、近年はこれと異なり、広範囲な商圈を擁し、都市全体、さらには複数の都市から集客する広域的な商業施設の郊外立地が目立つ。

また、これらの施設は、延べ床面積10,000㎡以上の大規模施設でも容積率20%に達しないものが約7割となっており、大規模施設は高密度という従来の常識が崩壊している状況にある。この原因には、中心市街地では、高地価、駐車場の確保、細分化された土地の権利調整等、事業コストが割高である一方、郊外では、大規模な土地が安価に供給されるなど、事業コストが割安なこともある。

### 3 中心市街地の空洞化

#### (1) 居住人口の減少と商業機能の衰退の関係

都市の中心部では、都市の人口規模にかかわらず、居住人口が実数及び都市内シェアともに一貫して減少している。

また、商業機能についても、都市の人口規模にかかわらず、小売販売額及び売場面積ともに、都市の中心部のシェアが一貫して低下している。

都市の中心部の人口密度と小売業販売額には相関関係が見られ、中心部の人口密度が高い都市においては小売業販売額が大きくなる傾向が見られる。このことから、居住人口の回復は、中心市街地再生の鍵を握る重要な課題と考えられる。

#### (2) 業務機能・文化交流機能における中心性の低下

都市中心部の事業活動については、事業所数が、都市の人口規模にかかわらず、実数、都市内シェアともに一貫して減少している。

従業者数については、地方都市の中心部において、絶対数の増減にはっきりした傾向は認めにくいものの、都市における中心部のシェアが一貫して低下しており、業務機能に関する相対的な中心性は低下している。

また、前述のとおり、公共公益施設の中心市街地から郊外への移転が継続的に進行しているほか、劇場・映画館等の新設についても、近年中心部のシェアの低下が認められ、いわゆる文化・交流機能の中心性も低下している。

これらを反映して、中心市街地における歩行者通行量（来街者）も減少している。また、中心市街地においてオフィスの空室率も増加している。

### (3) 空き店舗・空き地の増加

中心市街地における空き店舗、空き地等は、件数、面積ともに近年著しく増加している。これらの虫食いの分布が拡大するとともに、最近では大型店の撤退も増加している。

空洞化が進行する中心市街地では、空き店舗が年を追うごとに累積が見られる。空き店舗は一定の状況を超えると、商業地としての魅力を低下させ、来街者を減らし、そのことが他の店舗の経営を悪化させ、「空き店舗が空き店舗を呼ぶ」如く急速に拡大していくことで、空洞化が加速するという悪循環を発生させている状況が見られる。

## 4 中心市街地の再生を阻む要因

中心市街地の空洞化に歯止めがかからない理由として、以上のように各種都市機能が衰退していることに加え、次のような要因が関係しているものと考えられる。

### ① 行政の取組

中心市街地の再生に当たり、市町村自らが中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（以下「中心市街地活性化法」という。）の基本計画の実現に取り組んでいる地区は全体の約2割と少数であり、また、こうした取組が成果を挙げている事例はさらに僅かとなっているなど、市町村による主体的な関与が薄く、民間主体に偏ったものとなっている。

また、中心市街地活性化施策の取組内容を見ると、商業振興策や公共施設整備の位置付けが高く、都市機能の集積を強化するといった観点からの取組は低くなっている。

さらに、市役所や市立病院等といった、市町村自らがその立地判断を行う公共公益施設が中心市街地から郊外部に多く移転しており、市町村自ら中心市街地の再生とは逆行する取組を行っている状況も見られる。

また、都道府県の施設の郊外移転も見られ、これらには広域をサービス対象とする施設が多いことから、中心市街地の集客力に大きな痛手となっている。

### ② 商業者の取組

中心商店街のなかには消費者や時代のニーズに的確に対応した魅力的な商業



環境が形成されていないといった指摘もある。また、衰退傾向にある商店街では、店主の高齢化等により、再生に向けた取組に対する意欲の低下も見られる。

### ③ 地権者の取組

中心市街地の再生によって、そこに土地等を所有する地権者は地価等の上昇といった利益を受けることとなる。一部の地域では、地権者を巻き込んだ取組が見られるようになってきているものの、良い条件なら貸すがそうでなければシャッターを閉めたままという、地権者の受け身の姿勢によって、空き店舗や空き地のまま放置されている事例が多く見られるなど、地権者の取組意識が薄いという問題が指摘されている。

### ④ 事業実施上の障害

中心市街地は、歴史的に様々な活動の場として形成されてきた反面、土地が稠密に利用され、権利関係が複雑であり、狭小な敷地も多いこと等から、事業実施に当たっては、郊外部の新規開発と比べて、必然的に様々な主体との調整が必要であり、意思決定や合意形成に多大な時間と労力が必要となる。

また、中心市街地では、一般に用地の不足から土地を高度利用せざるを得ず、中高層建築や立体駐車場の整備等に多額なコストが必要となる場合が多い。

さらに、地方都市の中心部では、容積率が「身の丈」を超えて高く設定されている場合があり、名目的な高度利用の可能性を反映した高い地価評価によって、再開発等の障害になっているとの指摘もある。

### ⑤ 推進体制

「中心市街地活性化イコール商店街振興」と位置付ける市町村においては、支援機関や地元組織等が商業関係団体主体の体制となっているところも少なくなく、商業振興を超えたまちづくりの総合的な取組となっていないとの指摘がある。

一方、一部にまちづくり会社等による積極的な取組も見られるようになってきているが、このような民間主導のまちづくりに対する支援等が不十分という声も強い。

## 第2章 都市構造改革の必要性和方向

### 1 都市構造の動向

#### (1) これまでの都市構造とその課題

これまで中心市街地には人口と都市機能（都市を構成する商業、業務等の各種用途）が集積していた。人口集積により日常生活圏（徒歩生活圏）とコミュニティが成立しており、都市機能の集積により交流、賑わい、文化、「都市の顔」といった社会的効果を発揮していた。

この集積から離れて、基盤整備が不十分な地域（田畑等）で住宅等のバラ建ちが進むこと、つまり非市街地において、無秩序で散発的な市街化が進行すること（スプロール）は、市街地環境、インフラ投資等の観点から望ましくないこととされ、都市計画においては線引き制度により抑制を図ってきた。

#### (2) 都市機能拡散傾向の継続

今日では、新規住宅需要の圧力が沈静化してきたことから、住宅開発を中心としたスプロール問題はかつてのような状況ではなくなってきた。

しかし、これにかわって、大規模商業施設を含む各種都市機能が予期せぬ場所に散発的に立地することが目立つようになってきた。これらは、かつて住宅需要が旺盛であった大都市地域だけでなく、地方都市郊外の田園地域等においても進行している。これはモータリゼーションに伴って近年増加してきた、新たな形態のスプロールとすることができる。

郊外部における開発に関しては、基盤整備を伴った良好な環境の中で郊外居住が進むことは否定されるべきではなく、居住者の日常生活に必要な都市機能（例えば郊外居住者のために必要な店舗、診療所等）が郊外居住と併せて郊外に立地することも、同様に否定されるべきではない。

しかし、近年発生していることは、提供するサービスの対象者が広域にわたり、都市全体、さらには複数の都市から多くの来訪者を招くような「広域的都市機能」（広域的な求心性を強く持ち、当該機能に関する限り、都市全体、さらには複数の都市の「中心」としての役割を發揮し、これゆえに、これまではこのような機能は都市の中心部に立地するはずであるということが、都市構造を考える上での前提になっていたもの）が、郊外に立地するようになっていることである。しかも、それらは、郊外の様々な場所に、バラバラに立地する傾

向にある。

これから我が国が本格的な人口減少局面を迎え、超高齢社会に突入するにもかかわらず、広域的都市機能をはじめとする様々な都市機能が、薄く、疎な形で拡散し、自動車に依存したものとなっていく傾向が今後とも続くものと見込まれる。

逆に、かつての市街地では「空洞化」（「バラ建ち」ではなく、「バラ空閑地」）が発生し、集積のメリットが消失しつつある。

## 2 今後の課題

### （1） 都市機能が無秩序に薄く拡散することに伴う都市構造上の問題

広域的都市機能をはじめとする各種都市機能が、無秩序に、薄く拡散していくと、提供する機能ごとに都市の「中心」が散在する状態となり、かつてあった都市の「中心」が空洞化していくことになる。

そうすると、人口や各種都市機能が集積している状態を前提に整備され、有効なストックとして機能してきた公共交通の維持が困難となり、高齢者等、自動車を利用しない者の都市機能へのアクセシビリティが低下する。

今後は人口比率、人口ともに急速に高齢者の増加が予測され、超高齢社会を迎えることが確実であるが、高齢者は一般的に自動車利用の比率が低く、公共交通機関への依存度が高いことから、過度に都市の構造が自動車依存型になると、生活利便性の低下が深刻な問題になることが懸念される。

また、このほかにも、各種都市機能が無秩序に薄く拡散すると、次のような問題が惹き起こされる懸念がある。

- ・ 無秩序に薄く拡散した都市構造では集積のメリットが失われることから、インフラだけではなく、各種公共サービスの提供効率が低下するとともに、都市経営コストが増大し、財政構造のさらなる悪化を招くことになる。
- ・ 都市機能が集積から拡散へと転じると、多様な都市機能の集積が持っていた社会的効果（交流、賑わい、文化、「都市の顔」等）が消失する。
- ・ 都市機能が拡散、散在することで、自動車利用が加速され、それによる地球環境への影響、郊外開発による自然環境への負荷の増大といった問題も生ずる。これについては、人口密度と1人当たりエネルギー消費量との間に相関関係があることが報告されているところであり、人口密度の低下によりエネルギー効率の低い都市が形成されるおそれがある。
- ・ さらに、拡散的に立地した都市機能が将来遊休化し、更新されずに別な場

所で開発・新設されるということが継続していくと、自然環境を虫食いの・焼き畑的に食い荒らしていく事態も予想され、ひいては環境全体の系としてのバランスにも不可逆的な悪影響を及ぼすことが懸念される。

- ・ 空洞化が進行した市街地では、高齢化もあいまってコミュニティの維持が困難となり、コミュニティが担っていた公共的機能（防犯、防災、福祉等）の維持も困難となることが懸念される。

## （２） 広域的都市機能のスプロール問題

以上の都市構造問題は、特に広域的都市機能の拡散によって大きく進む。

そればかりでなく、広域的都市機能の中には、拡散立地により、予期せぬ箇所での交通渋滞等を惹起し、市街地環境及び公共投資計画へ、かつての「スプロール」よりも広域かつ重大な影響を与えているものがある。

具体的には、道路計画上想定していない交通の集中を招く広域的都市機能が郊外に立地することにより、予想外の交通渋滞の発生、バイパス機能への障害等、道路整備の効果に対する障害が発生する場合がある。

このような事態は、従来、市街化の圧力が強いということで線引きをしていた都市計画区域のみならず、非線引きの都市計画区域、さらには都市計画区域に指定されていない地域を含めて、広く全国共通でみられる問題となっている。

また、市街化を抑制すべき地域である市街化調整区域においても、広域的都市機能の立地により、その周辺で関連施設等の立地が進み、従来のスプロールが進んでいる事例も見られる。

今後も、このような広域的都市機能の予測できない立地により、後追いの形で、インフラ整備が不可避となり、インフラ整備・維持管理コストの増大につながるほか、無秩序な市街化が進行するおそれもある。

これからの人口減少時代においては、都市づくりの方向としても、ストックの有効活用へと軸足を移していくことが必要である。にもかかわらず、広域的都市機能の拡散立地が進行することにより、新たな公共投資を余儀なくされるとすれば、これは大きな問題である。

## 3 課題解決へ向けた視点

### （１） 時代の変化は不可逆的

モータリゼーションの進展を踏まえると、郊外居住の進展と、生活圏の広域化自体を完全に抑制することはできない。

居住地が拡大している以上、郊外居住者の日常生活に必要な都市機能が郊外に立地することを全面的に抑制することは、合理性を欠くことになる。

また、広域的都市機能についても、生活圏の拡大を考慮すると、かつてのように、一つの「中心」にすべて集約するという都市構造に戻そうとすることは現実的ではない。

さらに、自動車利用を全面的に抑制することも現実的ではないし、広域的に拡大した都市圏全体を公共交通ネットワークで全てカバーするような新たな投資を行うことも合理的ではない。

## (2) 都市構造改革の必要性

都市をめぐる状況が以上のものであっても、都市機能の無秩序な拡散傾向をこのまま放置することはできない。何らかの政策介入なしには、2で述べた問題の解決を行うことは困難である。ここで言う「政策介入」とは、都市機能の郊外立地を全面的に抑制することではない。都市機能については、民間が担うものも含めて、それが都市活動にとって重要であり、どこかに立地しなければならないことを前提として、その立地の適正性を確保、誘導することが必要である。

このうち、広域的都市機能の立地が、市街地環境及び公共投資計画、さらには都市構造に広域的に影響を与えている点については、全国的に発生している問題であり、これについては、早急に、問題解決型手法によって対処すべき課題である。具体的には、こうした機能が、広域的な影響を与えるおそれのある場所に立地することを抑制することで、適正な場所への立地を確保するという対応が必要である。

これに対し、都市機能が薄く拡散するという都市構造全体に係る問題については、こうした問題解決型手法に加え、各種の政策誘導的な手法（こういう場所に立地することが望ましいというポジティブな誘導）も含めて、総合的な対応を行うことが必要である。

こうした、抑制と誘導の手法を組み合わせ、無秩序拡散型都市構造を見直し、都市圏内で生活する多くの人にとって暮らしやすい、望ましい都市構造を実現するための「都市構造改革」を行うことが必要である。その際重要なことは、地域が望ましいと思う目標を自ら選択し、様々な都市機能の立地に際し、そうした都市構造全体の目標に照らして適切かどうかを判断する、いわば全体として「よく判断」（ウェル・マネージ）された形で行われることである。

地域の判断に当たっては、短期的利害のみにとらわれたり、あるいは実効性

のない「構想倒れ」となることのないよう、専門家の助言も踏まえ、地域の課題を分析した上で、持続可能な地域経営という観点から、適切な選択を行うことが重要である。また、目標実現に向けた各種施策の効果等を不断に検証することはもちろん、社会経済情勢の変化等を踏まえて、目指すべき目標についても、硬直的なものとはせず、適宜見直しを行うという姿勢も必要である。

## 4 都市構造改革の方向

### (1) 集約型都市構造の実現

都市機能が無秩序に薄く拡散するという都市構造全体の問題に対しては、あるべき都市構造について明確な目標を持ち、それを踏まえて「よく判断」しながら、各種の政策手段を総動員して都市構造全体の改革を行うことが必要である。

地域にとってどのような都市構造が望ましいか、ということについては、地域の選択であって、一律に提示すべきことではない。しかし、1で見たとおり、わが国全体として、人口減少・超高齢社会に突入すること等を踏まえると、少なくとも、下記のような視点で考えることが特に重要である。

超高齢社会にあって、都市機能へのアクセシビリティを確保する上で、公共交通ネットワークの維持は重要な課題である。そうした観点からは、公共交通が成り立つような都市構造を維持、誘導していくことが必要であって、具体的には、都市圏レベルの比較的広い圏域でみて、都市圏内に一つ又は複数の核（機能集積地）があるという構造が望ましいということになる。

そのような都市構造では、核となる機能集積地における既存ストックを有効活用し、集積のメリットを享受することで、都市経営コストも抑えることが可能である。

また、そうした核に、都市を構成する多様な都市機能（居住、公共公益施設、事業所、商業等）が集積し、住み、働き、訪れる人が交流することで、「賑わい」が生まれる。

上記のような都市構造では、既存の公共交通ネットワークを活用し、新たな大規模投資をすることなく、自動車に過度に依存しない社会への誘導が可能となるほか、なるべく新たな開発を伴わずに都市機能の立地が行われることから、自然環境への負荷を抑えることが可能となる（持続可能な都市構造）。

一方、都市機能の集積地では、コミュニティの機能も確保され、多様なNPO活動等により、防犯、防災、福祉、環境等の問題に地域で対応する取組も見

られるようになる。

以上のように、都市圏内の一定の地域を、都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）として位置付け、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる「集約型都市構造」を実現することで、都市圏内の多くの人にとっての暮らしやすさと当該都市圏全体の持続的な発展を確保することが可能となる。

集約型都市構造を目指すことが困難なほどに都市機能の拡散が進行している都市圏、あるいは、既に都市機能の集積が相当程度進んでいる都市圏等においては、それぞれの実情を踏まえた選択があり得るが、多くの地域においては、上記のような考え方のもとで、将来の世代も含めた、多くの人にとって暮らしやすい地域としての目標を設定していくことが基本となると考えられる。その際、どこを集約拠点とするか、どのような都市機能の集積を促進するか、複数の拠点がある場合にその役割分担をどうするか等については、都市圏の規模、歴史・文化、基盤整備等の状況、住民の意向等により様々である。今後は、各都市圏ごとに、これらの事情を十分検討した上で、都市圏における都市構造改革の目標を設定することが望ましい。

## （２） 広域的都市機能の適正な立地

様々な都市機能の中でも、特に広域的都市機能の立地については、それによる広域的な影響を軽減し、かつ、多くの人にとっての利便性を確保するために、下記の点を配慮することが必要である。

- ア) 既に市街地として道路等の広域的なネットワークが整備（又は予定）されており、市街地環境、インフラ等に想定外の広域的な影響を与えないと見込まれる地域であること。
- イ) 周辺地域から鉄道、バス等の公共交通機関の活用が可能である等、自動車利用者以外のアクセシビリティが確保される（又は公共交通機関の再整備によりアクセシビリティの向上が見込まれる）地域であること。
- ウ) 公共交通ネットワークを維持するためにも、一定程度の都市機能の集積がある（又は見込まれる）地域であること。

上記のような地域が、広域的都市機能が立地する場所として第一に検討されるべきである。このような地域に様々な都市機能が集積することで、集積による社会的効果（交流、賑わい、文化、「都市の顔」等）の発揮が促進される。都市圏における核都市の中心市街地は、その重要な候補地となる。

しかしながら、すべての広域的都市機能が上記地域に立地できるとは限らない。上記地域以外に広域的都市機能が立地する場合であっても、(1)の目標を踏まえ、その立地による広域的な影響等を勘案し、その立地の適正さを地域社会で「よく判断」することが必要である。

そのためにも、広域的都市機能の立地を当面想定していない地域においては、いったん立地を抑制し、社会的な判断プロセスを経ることとすることが必要である。

## 5 都市構造改革における中心市街地の位置付け

上記のような都市構造改革により実現すべき集約型都市構造において、集約拠点としてどこが適当であるかは、地域が個別に判断することになるが、集約型都市構造が目指すべき趣旨からいって、以下の要件を満たすことが必要であると考えられる。

- ア) 一定の機能集積があり、さらなる集積が見込まれること。
- イ) 都市機能のさらなる集積を受け入れる優良な都市ストックが確保されていること、又は見込まれること。
- ウ) 多様な都市機能集積に対応可能なインフラ等の基盤が整備されていること、又は見込まれること。
- エ) 公共交通ネットワークが機能し、自動車利用者以外のアクセシビリティが確保されていること、又は見込まれること。

多くの中心市街地（特に都市圏における中核都市の中心市街地）は、これまで、公共交通ネットワークの拠点として整備され、現在でもその機能が継承されており、高齢者等自家用車を利用しない者を含む、大多数の都市生活者にとって、最もアクセスしやすい場所の一つであり、上記の要件を満たすものが多く存在するものと考えられる。

このような中心市街地にあつては、4(1)の「都市圏における都市構造改革の目標」において集約拠点として位置付けた上で、行政自らが公共公益施設の集約立地や市街地環境の整備改善、居住機能の回復等に積極的に取り組むとともに、住民、商業者、地権者、交通事業者等地域社会が一体となって、一層の都市機能の集積や公共交通ネットワークの整備等を進め、中心市街地の再生に取り組むべきである。

なお、多くの中心市街地に蓄積されている歴史的・文化的要素については、これ



らを一種の都市ストックと捉え、再生・活用する観点も重要である。

一方、中心市街地は、集約拠点として重要な候補であるとしても、必ずしも一律に集約拠点と位置付けることにはならないことに留意すべきである。都市圏における役割や集積のポテンシャル、とりわけ、拠点としてふさわしい形で、都市ストックの回復・更新等の様々な努力をしているかどうか、都市の郊外部等において新しい拠点を開発することと比較して、あるべき都市構造としてどちらが望ましいのか等を勘案し、各地域において適切に判断されることが必要である。

### 第3章 都市構造改革の手法

前章において述べたように、都市構造改革に当たっては、広域的都市機能の適正立地を図るための対策と、積極的に都市機能を集約するための対策を併せて講ずることが必要であるが、それぞれの対策ごとに適切な手法を選択することが求められる。

#### 1 広域的都市機能の適正立地のための都市計画制度

前章4（2）のとおり、広域的都市機能の適正立地を図るためには、公正・透明で実効性のある方策により、地域社会で「よく判断」することが不可欠であり、このためには、以下の特長を有する都市計画手法による対応が必要である。

##### ① 土地利用と基盤施設の整合性の確保

都市の構造は、土地利用の配置と、これを支える交通施設等の都市基盤によって形成されている。基盤施設に係る公共投資の効率性や、機能的な都市活動を確保するためには、土地利用と基盤施設が整合して計画されることが必要である。

特に、多数の人々を広い範囲から集める広域的都市機能の位置がどこに定まるかは、基盤施設の適切な計画・整備にとって極めて重要となる。

基盤施設の整備は、多額の公共投資を要するとともに、期間が長期間に及ぶ。一方、土地利用は、主として民間の建築行為によって形成され、建築に着手してから比較的短い期間で供用されるとともに、転用・除却などにより容易に変化し得るものである。この矛盾が公共投資の無駄等の問題を生じさせることとなるため、両者をセットで計画・コントロールする手法が必要であり、これはまさしく都市計画の役割である。

##### ② 都市機能の適正配置

都市計画制度は、用途地域や容積率の指定等により、都市的土地利用の適正配置を誘導する機能を有している。広域的都市機能の適正立地も、こうした仕組みの一環として対応することが必要である。

4（1）の「都市圏における都市構造改革の目標」についても、これを都市計画のマスタープランにおいて位置付けることにより、各種都市計画制度と連動した総合的な取組が図られることとなる。

### ③ 事前明示性のある社会的ルール

都市計画の土地利用規制は、ゾーニングを基本としており、どの場所であればどのような開発が認められるかが誰にもわかるという意味で、事前明示性のある社会的ルールである。

### ④ 公正・透明な参加プロセスによる社会的判断の仕組み

都市計画は、不変である必要はなく、むしろ経済・社会の変化や公共施設の整備の進捗等に応じて適時適切に見直すものである。この変更の手続においては、公聴会や意見書の提出、第三者機関である都市計画審議会の議など、幅広い主体の参加機会を含む公正・透明な手続を法的に保証している。

参加機会の充実に関しては、都市計画法の平成14年改正により都市計画の提案制度が措置されたことにより、それまで法的には行政にのみ帰属していた都市計画の決定又は変更を発議する機能が、地権者やNPO等にも開かれた。この制度が一層普及することにより、都市計画において、一般市民や民間事業者の要望や知恵が更に柔軟に取り入れられることが期待される。

都市計画の参加プロセスは、特定の利害関係者のみを対象としたものではなく、住民、地権者、民間事業者、一般消費者、NPOなど、幅広い主体が無差別に参画できる社会的意思決定の仕組みである。事業者間の競争制限的な調整ではなく、長期的な都市づくりを目的とした公正・透明なテーブルとして機能させるものである。

以上のとおり、都市計画は、地域社会で広域的都市機能の立地を「よく判断」する手法としてふさわしいものと考えられる。

### ⑤ 諸外国の制度と共通

民間活動により形成される都市の土地利用を計画に従って規制・誘導し、そのための計画を開かれた住民参加プロセスを経て策定するという制度体系、すなわち都市計画は、先進諸国共通に行われている社会の基本制度として認知されている。

集客力の特に大きい広域的都市機能である大規模商業施設の郊外立地については、先進諸国共通で課題となっており、わが国の旧大店法と類似の方法を採用しているフランス等を除き、いずれも都市計画によりこの課題に対応している（グローバルスタンダード）。

イギリス（PPS6）、ドイツ（連邦建築利用令第11条第3項）では、大規模商業施設に対する特別の立地規制を実施している。わが国同様ゾーニング方式

を採るアメリカにおいても、ゾーニングの種類ごとに許容される土地利用の幅が狭く、大規模商業施設の立地が許容されているゾーンが限定的であるため、立地に当たっては、ゾーニングの変更を要する場合が一般的となっている。

## 2 都市機能の集約のための誘導支援方策

### (1) 都市機能の集約のための誘導支援方策の必要性

集約的都市機能の実現を図る上で重要なことは、都市を構成する要素である、居住機能、医療・福祉等の公共公益機能、業務機能、商業機能等の多様な機能の集積を図り、全体として集積のメリットを最大限に発揮させることである。

そのうち、広域的都市機能の立地については、1のとおり都市計画の観点から地域社会で「よく判断」する手続にかからしめることが必要である。しかし、それ以外の多様な機能の立地については、自由な立地選択を制限してまで、その立地による影響を軽減するべき必要性が必ずしも認められない場合もある。様々な都市機能の集約のためには、より望ましい場所へ立地を誘導するという、積極的誘導手法により対応し、抑制方策と誘導支援方策の総合的対応により集約型都市構造を実現することが重要である。

### (2) 総合的な誘導支援方策

#### ① 「選択と集中」

都市機能を効果的、効率的に集約するためには、対象となる拠点を適切に選択した上で、関係施策を集中的に導入するという「選択と集中」の考え方が重要である。

選択された地域に対しては、多様な都市機能の集積を推進するための各種事業制度の拡充や積極的活用、税制による事業実施へのインセンティブの付与、市町村自らの立地判断が可能な各種公共公益施設のまちなかへの立地等を図るとともに、専門家、地権者、まちづくり会社、地方公共団体等の多様な主体が一体として都市機能の集積に取り組むことを可能とする体制整備を図ることが求められる。

#### ② 中心市街地再生の担い手

集約拠点の重要な候補地である中心市街地についてみれば、そこにある空き店舗、空き地等は、新たな機能集約を行う上で、有効な都市ストックであ

り、これらを活用するため、地権者、地元組織等を巻き込む仕組みが特に重要である。さらに、地権者等の主体的努力を引き出し、機能集約の受け皿となる土地・建物の供給の促進など、集約拠点としての集積を進めるための制度環境の整備が求められる。

なお、中心市街地の再生にとって、地権者等の主体的努力が得られるかどうかはその成否を左右する重要な問題である。それが得られない地区については、「選択と集中」においてネガティブな判断をすることが考えられる。

### ③ 公共交通ネットワーク

また、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる集約型都市構造を実現するためには、交流・居住機能等の集積、交通施設の整備、サービス水準の高い公共交通の運営等を一体的に計画、整備することが重要であり、地方公共団体、交通事業者等の関係者が協力して、まちづくりの一環として公共交通ネットワーク整備等の都市交通施策を推進することが必要である。

### ④ その他の取組

さらに、第1章4でみたとおり、中心市街地の再生については、様々な課題が複雑に絡み合っており、これらの課題を解決して中心市街地の再生を図るためには、都市政策的な立場からの取組のみならず、個々の事業者に対する各種支援策等商業政策からの取組を含めた総合的な取組を実施することが必要である。

## 第4章 都市構造改革のための制度改善の方向

### 1 都市計画の理念の転換の必要性

現行制度のままでは、人口減少時代においても、都市機能の無秩序な拡散が続くおそれがある。これに歯止めをかけるためには、拡大成長の時代とは異なった「理念」を打ち立て、都市計画制度を再構築することが不可欠である。

従来は、市街地の拡大需要と公共施設の絶対的不足を前提に、バラ建ち的のスプロールを抑制しつつ、基盤整備を伴う形で順次市街地を拓げていくことの管理が主眼であった。この場合には、一定水準の基盤整備を伴うものであれば開発を許容するとともに、人口増加圧力が相対的に小さい地方部の都市圏では、そもそも開発規制自体を適用せずに公共施設の整備を推進してきた。

今後は、様々な需要がマイナスサム的环境下に転ずることを踏まえつつ、モータリゼーションの発達と産業構造の変化が引き起こす新たな問題に対処することが必要である。これには、「ストックの有効活用」を基本に、都市運営にかかる様々な社会的負担を「よく管理」していく観点に立って、機能性と持続性を重視した理念への転換が必要である。

都市構造改革のあるべき方向は第2章に示したが、都市機能の立地が「よく判断」された都市構造にするには、当面、都市計画制度等を以下のように改善することが必要である。

### 2 現行都市計画制度等の課題と改善の方向

#### (1) 土地利用規制

##### ① 都市計画区域内

ゾーニングによる土地利用規制は、本来、地域ごとの将来像に即した土地利用の実現を担保することが目的であるが、ゾーニングの基本をなす用途地域では、一般に許容される建築物の用途の幅が広いものとなっているとともに、用途地域の定めのない白地地域においては、原則として用途制限がなされない。

このため、例えば、特に集客力の大きい広域的都市機能である大規模商業施設についてみると、どんなに大規模なものであっても無条件で立地可能とされる地域が、商業系の用途地域だけでなく、市街地の内外において極めて

広範囲に存在することとなっている。これは、制度創設時において今日のよ  
うな郊外立地型の大規模商業施設を想定していなかったためと考えられる。

広域的都市機能の立地について何ら制限がなく、どのような規模の施設で  
もほとんど自由に立地できる制度環境であっては、そもそも地域社会で「よ  
く判断」すること自体が困難である。

なお、従来、都市構造の制御は容積率の指定を中心に行ってきたが、これ  
は、基盤整備された都市の中心において容積率制限を高く設定すれば、事務  
所や百貨店のような都市機能がおのずと集積することを前提にしたものであ  
った。しかし、モータリゼーションによって普及した郊外の広い敷地を利用  
する大規模建築に対しては、容積率制限は効力がなく、かつて有していた都  
市構造の制御力を喪失してしまっている面がある。

以上から、問題の大きい広域的都市機能を適正に立地誘導することができ  
るよう、広域的影響を考慮したゾーニングの強化を図り、白地地域を含めて、  
各々の地域において目指すべき土地利用が確保されるように、制度改善を図  
ることが必要である。

この場合、当該ゾーニングは硬直的なものであってはならず、住民参加の  
もと、地域の選択として、社会的に「よく判断」した上で、機動的に変更す  
ることも必要である。この場合、事業者を含む様々な主体の発意や創意を随  
時取り込むことのできる開かれた運用を確保するため、都市計画の提案制度  
を拡充することが望ましい。

## ② 都市計画区域外

従来、多くの都市住民に対して生活上のサービスを提供する機能について  
は、都市計画区域内での立地を想定し、都市計画区域外での立地は想定外で  
あった。しかし、近年では、バイパス等の整備により、例えば、特に集客力  
の大きい広域的都市機能である大規模商業施設が、都市計画区域外の、周囲  
に何らの都市的土地利用がないような地域において立地する事例も見られる。

このような問題に対しては、都市計画区域を拡大することにより対応する  
方法も考えられるところであるが、都市計画区域は、土地利用規制のみなら  
ず、都市施設の整備等都市として一体的に整備・開発・保全をする区域であ  
り、単に最低限の保全的な土地利用規制をするためだけであれば、必ずしも  
都市計画区域の拡大によるべきであるとは言えない場合も多い。

そうしたことから、都市計画区域外における土地利用規制のため、平成12

年改正において準都市計画区域制度が創設されたが、農業振興地域の整備に関する法律（農振法）の農用地区域に指定された区域及び優良農地とされる農地については、原則として準都市計画区域を指定しない運用とされてきた。この結果、都市計画区域外の農地が転用された場合には、農地関係の規制も都市計画の規制も及ばないまま無秩序な開発が可能な状態に置かれ、現実に広域的都市機能が立地している事例がある。

このため、都市計画においても、こうした地域における保全的な土地利用規制のための措置をさらに積極的に行い得るようにすることが求められている。

以上から、準都市計画区域制度を見直し、都市計画区域外の土地についても、山林等を除き、広く準都市計画区域に含め、保全を旨としたゾーニングを行うこととする制度改善が必要である。

### ③ 権限主体

近年、道路網の発達、モータリゼーションの進展等を背景に、人々の日常圏はかつてに比べて格段に広域化した。それに伴い、広範囲の商圏を背後に抱える巨大な商業施設など、民間事業者が開設する単独の施設であるものの、立地する市町村のみならず、当該市町村の区域を越えて周辺の多くの市町村に大きな影響を及ぼす、広域的都市機能が出現するようになってきた。

こうした生活圏域の広域化や民間事業者による広域的都市機能の発展が進行する一方で、都市計画制度の分野においては、身近なことは身近な市町村に任せるといった地方分権の考え方の下、近年、都市計画の権限を市町村に移譲することを大幅に行ってきた。

ゾーニングについては、用途地域内においては特別用途地区により、非線引き白地地域及び準都市計画区域の白地地域においては特定用途制限地域により、市町村が必要と判断した場合には大規模商業施設を含む施設の立地を地域の実情に即して規制することが可能となっている。

しかしながら、市町村によっては大規模商業施設の立地がもたらす税収増や雇用を期待してむしろ誘致を行う場合も少なくなく、立地の場所や是非をめぐって市町村間の利害が競合することから、これらの制度はこれまで実際にはあまり活用されてこなかった。

一方、このような問題を広域的視点から判断する主体として都道府県が考



えられるが、都市計画法上、都道府県は、市町村の定めようとする都市計画に対して協議同意を通じて関与することはできるものの、特別用途地区等のように市町村自体が定めることに積極的でない都市計画に関しては、関与することは困難となっている。

以上から、広域的に都市構造に影響を与える場合については、一市町村の視点だけではなく、広域的な観点からの適正立地について「よく判断」する手続を整備することが必要である。この場合において、広域行政主体である都道府県が、協議同意システムを有効に活用して、その役割を積極的に果たすことができるような仕組みとすることが必要である。

## (2) 開発許可制度

### ① 大規模計画開発についての扱い

市街化調整区域は、保全すべき区域として無秩序な開発を厳しく抑制する一方、将来的に必要となる市街地の拡大に備え、当分の間市街化を抑制するという性格を併せ持つことから、計画的な開発であれば容認するという考え方にに基づき、大規模な開発（原則20ha以上）であって計画的な市街化を図る上で支障がないと認められるものを許可できる制度（都市計画法第34条第10号イ）が措置されている。

この大規模計画開発の許可制度は、人口増加等により必要な市街地面積が将来確実に増大するという前提のもとで、原則として事業者自身の負担によって一定の都市基盤整備水準を確保する計画的な開発行為については、良好な宅地供給の観点から、これを積極的に認めていこうという考え方に基づいている。しかし、近年、新規住宅地の需要が鈍化する一方、この許可制度が大規模商業施設等を含む様々な用途に活用され、その結果、広域的都市機能の立地拡散を後押ししている面が見受けられる。

また、開発許可の権限についても、市町村への移譲が進み、特例市までは市長の権限とされているほか、地方自治法に基づき事務処理委任された市町村が行う場合も多い。この結果、一市町村の範囲を越えて広域的に影響を及ぼすような市街化調整区域内の大規模計画開発についても、開発許可は当該立地する市町村長の判断に委ねられており、広域的な見地が考慮されないままに運用されている状況にある。

一方、平成10年の法改正により、市街化調整区域内の計画的まちづくりの手段として、地区計画に従った開発行為を許可可能とする制度が措置された。

地区計画は、一体的な計画開発も対象にできる制度であるが、計画策定プロセスにおいて、住民参加を経るとともに、都道府県知事の協議・同意を要するため、広域的な判断の確保を可能とする仕組みを内包している点で、大規模計画開発の許可とは本質的に異なるものである。

以上から、市街化調整区域内の大規模計画開発を例外扱いする開発許可制度を見直すことが必要である。この場合において、今後必要となる市街化調整区域内における計画的まちづくりについては、住民参加と都道府県による広域的な判断を要する地区計画制度を活用することが望ましい。

## ② 公共公益施設についての扱い

現在、病院、社会福祉施設等の公益上必要な建築物の建築を目的として行う開発行為や、市役所の庁舎等公的な主体が行う開発行為については、公益上必要不可欠な施設であると考えられること、開発の主体が公共的な主体であり、開発許可制度の趣旨に沿った適切な開発が行われると期待されることから、開発許可の対象から除外されている。

市街化調整区域内においても、これら公共公益施設は、一般に住民等の利便に配慮して建設されることから、周辺に既に一定の集落等が形成されているような位置に立地することが前提であり、市街化の促進やスプロールを引き起こすような事態は想定されておらず、開発許可不要としても問題がないものと考えられていた。

しかしながら、モータリゼーションの進展等により、生活圏の広域化が進む一方、開発主体にとっても、郊外部の方が地価が圧倒的に安く、市街地内の土地が狭隘なため建替えが困難である等の事情から、現実に広域的都市機能を担う大規模な病院や市役所等の公共公益施設が市街化調整区域等の郊外へ移転する事例が多数出現している。

その結果、広域的都市機能が拡散するとともに、例えば、市街化調整区域に病院が立地すれば、薬局、店舗等それに伴って必要となる施設の立地が進み、無秩序な開発を誘因し、計画的市街化を阻むといった事態まで至っている事例もある。

以上から、病院等の公共公益施設についても開発許可の対象とし、広域的都市機能の拡散の防止を図ることが必要である。

### (3) 都市機能の集約促進

#### ① 多様な都市機能の集約への誘導支援

都市機能を集約するに当たっては、質の高い「生活空間」の形成を目標に、生活者の視点から、事業所、文化施設、公共公益施設等の多様な都市の構成要素を集約し、都市の「賑わい」を確保することが重要である。

また、中心市街地衰退の端緒が人口の流出であったことを踏まえ、街の活力の源泉である居住人口の増加を図るため、賑わいと住環境が調和した市街地へと再生することも必要である。

一方、現行の中心市街地活性化法が「市街地の整備改善及び商業等の活性化」を目的としていることに表れているように、各種都市機能の集約促進という観点は、現状では必ずしも明確な位置付けがない。

このため、以下のような都市機能集約のための支援が必要である。

- 住宅供給の促進支援、商業地を街なか居住にふさわしい地域にするなど街なか居住を促進するための仕組み。
- 病院等の建替えに当たっての用地不足の解消、事業の調整コストや時間コストの軽減、施設整備や既存ストックの活用への支援など、中心市街地に公共公益施設等の多様な都市機能が立地するための条件整備、負担軽減のための仕組み。
- 「賑わい」を確保する必要がある地区における地権者を巻き込んだ都市機能集約を促進するための仕組み。
- 地方公共団体、交通事業者等の関係者が連携協力した、まちづくりの一環としての都市交通施策を推進するためのハード施策、ソフト施策を総合的に支援する仕組み。

また、中心市街地活性化法について、中心市街地における多様な都市機能の増進・高度化、快適で魅力ある生活環境の整備等を総合的に図るためにふさわしい制度体系へと転換を図る必要がある。

さらに、都市機能集約の促進に当たっては、「選択と集中」の観点から、明確な政策目標を持ち、効果的な施策の実施に取り組む市町村の計画を国が選択し、選択された中心市街地については、既存制度の特例、支援策の重点的实施等、関係省庁と連携して集中的、積極的な支援を行う仕組みが必要である。

## ② 都市機能集約のための体制整備

これまで、中心市街地の活性化については、商業者や商業の高度化を推進する団体がその推進の中心的な役割を担ってきたため、以下のような取組の限界が指摘されている。

ア) 商業・商店の活性化を中心とした対策にとどまり、多様な都市機能の集約の観点に乏しかった。

イ) まちづくりに取り組む主体としての位置付けが不十分で、取組主体の責任・費用負担等が不明確であった。

ウ) 従来の商業関係者に加えて、専門的な知見によりまちづくりの方向をリードする専門家、まちづくりの場を提供すべき地権者、各種の事業の実施主体としてのまちづくり会社、事業を支援する主体としての地方公共団体等、幅広い立場の主体が参加するための体制となっておらず、また、これらの主体が一体的にまちづくりを推進する体制となっていない。

このため、中心市街地活性化に対する気運を高めるとともに、地域の発意に基づく自主的・自律的な取組を促すために、商業関係者に加えて、専門家、地権者、まちづくり会社等の幅広い主体が参加する新たな組織を整備するとともに、当該組織が中心となって必要な事業を一体的に推進するための計画策定の仕組みや、事業を集中的に実施していくための支援制度の充実を図る必要がある。

さらに、これまであまり活用されていない中心市街地整備推進機構について、NPO等の多様な主体の参加を可能とするとともに、地権者の所有する空き店舗・空き地等を中心市街地の再生を図る目的で有効に活用することができるようにするための制度の充実が必要である。