

これまでの論点・指摘事項整理(指摘事項抜粋)

1. 委員意見

(1)都市計画制度

①現状・問題の認識

- バイパスなどの沿道の土地利用をどうするか、政策がないのはおかしい。
- 「計画なきところの開発なき」は世の中では通用しない。政策のないところに公共投資はしないと公共支援なしに自由にやるのはどうするのかといった問題の立て方の方がよいのではないか。政策や判断を誰かが行い、変えていくことも必要。
- 計画があった上で開発があるべき。

②意見・指摘事項

- 中心市街地問題の解決は、都市計画制度をアウトプットするとしても、経済的合理性をきちんと把握できるかがポイント。都市計画の規制だけでは不可能であることを前提として議論すべきであり、人口増や小売商業の売り上げ増など、数値をもとにした政策評価の結果等を公開し、経済的な動き方を見ながら都市計画制度で必要なところを変えていくという論点で進めるべき。
- 都市計画のツールは中心市街地や都市計画区域に限定せずに広く適用すべき。
- 調整区域、白地、都市計画区域外の範囲をできる限り狭くすべき。
- 土地の所有者だけでなく、大規模商業施設の進出予定者等も都市計画の提案をしてオープンに議論すべき。
- 個別の用途規制に直結しない都市のゾーニングをベースに、土地利用誘導規制の仕組みを組み立てる考え方があるのではないか。
- 合併に伴う都市計画区域の再編は、地域構造をどう考えるかでもあり、その助けとなるような考え方を示すことができれば受け入れられやすい。
- 都市計画区域と集約すべき拠点の規模との関係をどうするのか考えていくべき。
- 郊外については、ゾーニングによるのか開発許可によるのかの議論がある。ゾーニングは基本的に資源配分であるが、全体のパイが大きくなる時代にゾーニングを使うことはむずかしい時代になってきており、別の可能性も探るべき。

(2)中心市街地

①現状・問題の認識

- 商業の業態が大きく変わっている中で、規制によってやる気のない商店街を維持していこうというスタンスに立つのは間違い。

- 中心市街地においては、積極的に機能の複合を推進していくような用途地域の組み立て方が必要。
- ニュータウンではある程度収束を視野に入れて土地利用を検討すべきところまできており、人口減少に伴い大規模店舗の撤退も起こるであろうが、経済的活動に振り回される議論ではなく、都市の側がどういう都市構造を目標としていくかを提示できるか、居住地選択や今後の居住動向やサービスの密度など、中心市街地と居住とをリンクした議論が必要。
- 一律に都心回帰というわけにはいかない。
- どういう地域を対象に考えて制度設計をするか。広域調整の単位を明らかにするためにも、どういう地域を対象とするのか整理すべき。
- 広域的な観点からの調整とそれによって中心市街地が活性化するかどうかは問題が異なる。

②意見・指摘事項

- 資本主義的な力を持つ主体をどうやってまちの中に呼び込んでいくかが大事であり、郊外へ行くほど規制が緩くなるという弊害をブロックするだけではなく、それを止揚するような形での両要素が積極的に融合するようなものを考えて欲しい。
- 地方都市での住環境を改善して、人々が住みたくなるような中心市街地にするためには、今の空き地、駐車場、空き店舗のうまい管理あるいは集約を本気で考えるべきではないか。

(3)その他

①現状・問題の認識

- 地方都市は自動車社会になっており、コンパクトな都市構造を目指すことが生活している人にとって不便をもたらしてはいないか。
- 日本はあまり計画的にものを進めてこなかったのが、計画的であればいいということからなかなか逃れきれなかったが、計画的であってだめな地域も今後は出てくることを、都市計画の理念の転換として打ち出すべきである。

②意見・指摘事項

- 事業の実施においては、中心市街地での合意形成は郊外に比べて、大きなコストとリスクが伴うものであり、その手当てが必要ではないか。
- 強い民と弱い民のいいところを調和するような形の場合がないといけないのではないか。
- 協議だけで話がまとまるとは限らないため、公共的な主体がイニシアチブをとることも必要。
- 単純に県にかつての権限を戻すのではなく、公益的な利害を明示してお互いどうするかを関係市同士で議論すべき。

2. ヒアリングのコメント

(1) 都市計画制度

① 土地利用規制

- まちなみに対する投資が阻害されている問題については、商業規制によって何とか問題を解決するという話ではなく、土地利用をこれでいいのかという問題を考えなければいけない。
- そろそろ本格的にいわゆる産業への規制ではなく、利用できる適正なプライシング・アンド・コストをきちんと反映した提供というものを考えるべき。
- 全国一律のいわゆる商店街対大型店という規制ではなく、土地利用を人口減少に比してどうしていくかという問題からコンパクトシティというのは避けられない問題なのではないか。
- 基本構想に基づく都市計画の具体化ということで、一番大事なことは人口減少社会を迎え、まちのあるべき姿を描き、ゾーニング等によってその実現を目指す。まず、最初にあるべき姿をどのように描くかということが極めて大きな課題である。
- 近隣商業や利便性を重視した郊外店と中央資本による10万㎡近い大型店舗とは質が異なるが、現在の用途地域では区別できない。大規模店舗が近隣商業を駆逐するような事態になれば市民生活は守れないと考えており、用途地域と容積率のセットだけの規制ではなく、両者の質の違いを区分すべき。
- まちづくり推進に当たって留意すべき事項として、なんといっても公的手続きによってまちづくり基本構想とゾーニングについての地域の合意形成ということが第一である。例えば、ゾーニングは特定のものを排除するのではなく、あくまでも来るべき時代に備えたまちのあるべき姿を実現するための土地利用のあり方を定めるものであるということをよく説明するということが必要ではないか。
- 大規模店舗出店規制強化のための用途地域変更等都市計画の手続き導入には違和感がある。消費者ニーズに応える商業機能が不十分では地方都市全体の活力を失いかねない。地方都市の機能を強化することが最も重要であり、中心市街地の商業等従事者の熱意、工夫と交通機能強化等のインフラ整備による総合的な街づくりの観点を見失ってはならない。
- 都市計画区域外・非線引き白地地域について規制が緩くなっているのは、都市計画上不合理であり、無秩序開発の抑制の観点から規制を強化することは理解できる。
- 工業地域・準工業地域については、規制を強化すべきではない。用途規制を強化すると、土地利用転換の障害となる懸念があり、一律に強化すると、土地利用の実態と都市計画行政の意向に反し、社会のニーズに合わない結果となる。
- 用途地域等について、民間事業者等、民間の意見を反映させるということについて、用途変更の手続きの時間が見えるように、投資判断ができるような仕組みを考えるべきであり、その前に、適正に順次用途地域を見直していくという施策が必要である。

②開発許可制度

- 改正都市計画法は、実効を期待された法律だが、都市計画区域外や農地が適用対象外であるなど総体として郊外開発が認められやすい制度や運用となっていること、地権者との利害調整の困難性、まちのあるべき姿へのコンセンサスづくり、広域的視点での対応など地方自治体の運用に問題があることなどから、必ずしも効果をあげているとは云えないのではないか。
- 都市計画区域内の開発が容易な地域に対する開発規制が必要であり、準都市計画区域の設定と都市と農業が融合できる規制を行うことが大事である。
- 中心市街地とその周辺からの公共施設の郊外移転について一定の規制が必要である。
- 市街化調整区域については、面積要件を満たしていても自動的に開発が認められるものではなく、都道府県知事があらかじめ開発審査会の議を経なければ許可できないため、現行制度を強化することは必要ではない。

③その他

- コンパクトなまちづくり、環境と共生する持続可能なサステイナブルシティの実現を図るための都市計画法の抜本改正をすべき。
- 商業調整のために大型店を規制するというのは間違っているのではないか。商業調整は、競争という本質的なモチベーションを損ない、結局は市民の利益に反することになる。
- 都市計画決定に広域的視点を導入する必要がある。

(2)中心市街地

①問題認識

- これから確実に来る人口減少社会あるいは超高齢社会を控えて、まちづくりの上において中心市街地の活力意義ということは極めて重要な課題であるという共通認識が必要である。
- 人口減少社会、さらなる高齢化を控え、コンパクトで賑わいのあるまちづくりをめざすという目標をもち、かつ、併せて投資を市街地に誘導し、既存の都市施設を有効に活用することにより、高密度で効率的なまちづくりを指向し、持続できる自治体財政にも資するという配慮が必要である。
- 既成市街地をコンパクトシティに変えていくためには、早くて10年、長いもので20～30年掛かり、こういうスパンでその方向に向かって政策を集中していくことが大事である。
- まちづくり基本構想及びそれに基づく都市計画への合意形成を前提に、高齢者も歩いて暮らせるまち、賑わいのある温かいまち(コミュニティ)、行政効率のよいまちを理念として、その実現に向けすべての施策を集中していくことが大事ではないか。
- 住宅、行政サービス、学校、医療、高齢者施設等、ショッピング施設、アミューズメント施設、立体駐車場など、こういったものを中心市街地施設として集約の対象にしていき、都市機能の中心市街地への集約について考え方を明示していくことが必要ではないか。
- 駐車場が不足している。公共公益施設、業務施設、商業と住宅の4つがあって中心市街地であり、業務施設が郊外移転をしたら、問題となるのではないか。
- 公共公益施設を中心市街地に立地するための支援策が必要。

- 中心市街地の活性化という点については、SCマネジメントの導入による商店街の競争力の向上が必要であるが、従来、この点の努力が著しく欠けている。また、核となる大型SC等の導入は非常に重要なポイントである。さらに、祭、イベント等の催行、地域伝統文化の保存・継承などによるまちの連帯意識の高揚。今やほりまちの崩壊と同時にコミュニティが崩壊しつつあり、これは一番大きな問題である。
- 病院・社会福祉施設など都市機能のまちなか立地支援、歩行者環境づくりが非常に大事である。
- 自分たちで始末できる投資規模で、大規模な再開発だけではなく、商店街等を含めたリニューアール型再開発など、身の丈にあったまちづくりが必要ではないか。
- 中心市街地活性化法は、規制法ではないため、商店街活性化などの面で限定的ではあるが効果を上げているが、市町村の作成する基本計画のあり方及び評価については体制が十分ではない、TMOと行政機関、経済団等との連携体制がうまく行っておらず TMO 任せ、TMO による商店街の一体的マネジメント化への無理解、非協力、専門人材の投入については人材が育っていない、地権者との対話、協力作り付けについて十分にっていない、成功体験の発信、共有化について必ずしも十分ではない、といった問題がある。

②支援策

- 中心市街地の活用のために、一定の権利制限も視野に入れた法律の整備が必要ではないか。
- 街なかの空き店舗、遊休宅地は、街なみ形成の公共的財産であるという観点から、都市計画の一環として、市長が有効活用を所有者に勧告出来るような法制度が必要ではないか。
- まちなかの暮らし・にぎわいの再生のため、賑わい地区の創設による空き地、空き店舗の解消が欠かせない。そのための土地交換、利用者の入れ替えなどについての都市機能の集約・再配置は促進すべきである。
- まちなか居住の推進、商店街等の自助努力に対する応援、TMO への支援、中心市街地の土地・建物の有効活用を促進するための税制措置の拡充等、中心市街地活性化対策の拡充をすべき。
- 賃借料の軽減につながる支援や、空き店舗を借りやすくする仕組みなど、中心市街地の空き店舗や空き地への商業施設の誘致に関する支援策が必要である。
- 中心市街地商業の支援として、大型駐車場施設建設といった特別メニューの高率補助制度を設けることが必要ではないか。
- 街なか居住ファンド等の充実による街なか居住の促進や税制等による街なか居住者のメリットの充実が必要。
- 街なか居住の促進や都市機能の立地促進、にぎわいなど魅力ある都市空間の創設が欠かせないわけで、そのためには敷地の共同化、市街地再開発事業ということをやらないといけない。それをこの成熟化時代、投資がどうしてもシュリンクする中で進めるためには、インセンティブとなる助成、減税、規制緩和が必要である。
- 市街地再生のため、多機能・低廉・利便性の高い優良住宅・生活空間を供給する場合、他省庁等の専門事業に準ずるメニュー補助を複合して適用・導入できるとよいのではないか。
- コンバージョンビジネス技術の開発と法体系の整備など、既存建物を含めて地区を再生するための法整備と補助体系の拡充をすべき。

- 不動産取得税、登録免許税、固定資産税等の軽減など、公共団体側もまちに投資するという考え方が必要ではないか。
- 高齢化等により閉店した中心市街地の遊休土地資産(空き店舗など)を活性化のためTMOが買い取り、かつ、有効活用計画に準拠する場合には、処分者の「処分益課税を軽減」する市街地活性化寄与特例のようなものがあってよいのではないか。この場合、売買だけにこだわらず、信託事業をTMO自体が扱えるようにすることも有効である。
- TMOによる不動産の取得或いは保有に対し、まちづくり減税のような制度が必要ではないか。

③担い手

- 地方自治体、住民、TMO、商業者、地権者、経済団体等、横の連携の緊密化ということが必要である。
- まちづくりにおいては、全体を引っ張っていく非常にパッションのある人が必要であり、人材を発掘、育成、活用するという心掛けが必要である。

④その他

- 欧米における都市計画事例の調査研究をしていくことが必要である。
- 街づくりの推進に当たっては、できるだけ早く成功例を作る必要がある。
- 商店街対策としてではなく、交通弱者対策として行なうことが理解を得やすい。
- 高齢社会における街なか利便施設の整備促進をすべき。
- まちなか居住の推進と既存郊外住宅団地の空洞化に対応した住み替えシステムが必要である。
- 即効性のある、商業の活性化、住宅等の移転は早期に手を打つ必要がある。
- 再開発の中で、建物を必ずしも建てなくても、一部土地だけ残しながら、順次開発していくなど、様々な要望に対応できる再開発手法の整備が必要である。
- 地権者の意識改革と法律的位置付けを是非実効する必要がある。地権者は、こういう問題が起きたときには、その協議に参画し、協力をする必要があるといった規定が必要ではないか。

(3)その他

- 縦割り行政の是正ということが必要である。農地というものは、都市計画区域外は別として、都市計画区域内であっても全く縦割り行政によって処理がなされている。
- 現行の中心市街地活性化法をベースに、これを発展的に改め、現行法が担っている中心市街地活性化の役割に加えて、まちづくり3法などを運用する際の横串的な機能を担う「まちづくり推進法」(仮称)を制定すべき。
- まちづくり3法の総括法として、「まちづくり基本法」を制定することも必要ではないか。
- 農地へ出店した大型店の撤退に対する協定制度については検討して欲しい。
- 高度利用による保留床処分を前提とした制度の抜本的見直しなど、新たな再開発のあり方を実現していくべき。
- 大規模商業施設は、撤退を前提として開発を行っており、対策が必要。

- 撤廃を前提とした開発は、地元の納入業者との取引関係を根本的に破壊することになるため、規制について、国として方向性を打ち出せないか。
 - 現行の大店立地法を抜本改正し、一定規模以上の大規模小売店舗のほか、アミューズメント施設等の大規模集客施設を対象とした「大規模集客施設立地法」(仮称)を制定すべき。
 - 人口減少社会においては、店舗の撤退を前提とした出店も選択肢の1つ。地域に対してあまり影響のない形での撤退を考えてもらうことなどはできないか。
 - 店舗の撤退は全国共通の課題であり、ある程度の規制をかけるべき。
-
- 農振法・農地法に関して、食料の安全保障、地球環境問題への対応、国土の保全、田園景観の形成等の観点から、現行法令を一層厳格に運用するための改正をすべき。
 - 大店立地法は立地によって予測される環境負荷に一定のリミットを設けているが、立地のあり方には全く触れていず、立地自由という感じを与えているのではないか。