

中心市街地再生小委員会報告に盛り込むべき内容（案）について

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
 - (2) モータリゼーションの進展
 - (3) 産業構造の転換
- 2 都市機能の拡散
 - (1) 公共公益施設の郊外移転
 - (2) 大規模商業施設の郊外立地
- 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
 - (2) 空き店舗・空き地の増加

第2章 都市構造改革の必要性と方向

- 1 都市構造の動向
 - (1) これまでの都市構造とその課題
 - (2) 都市機能拡散傾向の継続
- 2 今後の課題
 - (1) 広域的都市機能のスプロール問題
 - (2) 都市機能が薄く拡散することに伴う都市構造上の問題
- 3 課題解決へ向けた視点
 - (1) 時代の変化は不可逆的
 - (2) 都市構造改革の必要性
- 4 都市構造改革の方向
 - (1) 広域的都市機能の適正な立地
 - (2) 集約型都市構造の実現
- 5 中心市街地の再生
 - (1) 中心市街地の位置付け
 - (2) 「選択と集中」の考え方
 - (3) 中心市街地再生の担い手

第3章 都市構造改革の手法

- 1 広域的都市機能の適正立地のための都市計画制度
- 2 都市機能の集約のための支援措置等
 - (1) 多様な都市機能の集約への支援
 - (2) 都市機能集約のための体制整備

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
- 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
 - (2) 開発許可制度
 - (3) 都市機能の集積促進

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。この時期、農村部から都市部への人口流入も急激に進行。線引き制度をはじめ、現行都市計画制度の骨格はこの時期に形成されたもの。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、その後一貫して減少基調へ。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。中でも地方部での動きが早いとの予測。
- ・ 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。こうした少子高齢化及び超高齢化の傾向は、長期的に継続。

(2) モータリゼーションの進展

- ・ 都市計画法が制定された昭和40年代中頃と比較し、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、モータリゼーションが劇的に進展。都市計画道路の改良済み延長も3倍を超えており、都市の物理的環境も大きく変化。
- ・ とりわけ地方部においては、通勤や日常生活における自家用車利用が顕著。公共交通の分担率が低下しており、生活の自動車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。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。加えて、主力部門の重厚長大産業からIT産業等への転換が進行。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㎡）。
- ・ また、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%）。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おり、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

- ・ 役所、総合病院、文化ホール等、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つ。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、郊外移転が顕著になり、近年は様々な公共公益施設に広がり加速する傾向。
- ・ 病院や大学等の公共公益施設では、機能の充実や駐車場の増設等を契機として、施設の更新需要が発生。この場合、病床当たり面積の拡大など近年求められる水準確保のため、多くの場合に床面積の拡大需要を伴う。
- ・ 都市の中心部にある病院等が建替等をしようとする場合、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こと等から、広くて地価の安い郊外へ移転し再建されることが多い。
- ・ この結果、それら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の状況。
- ・ 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。
- ・ 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、近年はそれ以外に、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。
- ・ 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200%に達しないものが約7割と、大規模施設は高密度という従来の常識が崩壊。
- ・ 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、事業コストが割高となる一方、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。
- ・ また、商業機能についても、都市の人口規模に関わらず、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。
- ・ 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。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。
- ・ 一方、しかしながら、中心市街地における住宅の更新投資は、必ずしも活発でない。

(2) 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。虫食い的な分布が拡大しているとともに、大型店の撤退も増加。
- ・ 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する状況。空き店舗は一定の状況を超えると「空き店舗が空き店舗を呼ぶ」如く急速に拡大し、空洞化が加速。
- ・ 問題の背景には、商業者の意欲や後継者問題とともに、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が窺える。

第2章 都市構造改革の必要性と方向

1 都市構造の動向

(1) これまでの都市構造とその課題

- ・ 中心市街地には人口と都市機能が集積。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。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）で無秩序に、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して抑制されてきた（市街化調整区域）。

(2) 都市機能拡散傾向の継続

- ・ 今日では、都市圏全体で市街地の拡大と基盤整備が調整され、住宅開発を中心としたかつてのスプロール問題は目立った形で発生していない。
- ・ また、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、疎な形で拡散する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、集積のメリットが消失しつつある。

2 今後の課題

(1) 広域的都市機能のスプロール問題

- ・ こうした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。
- ・ 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、広く全国共通で見られる問題。
- ・ また、市街化を抑制すべき地域においても、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、このように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。
- ・ 人口減少時代において社会ストックを有効活用するべきであるにもかかわらず、広域的都市機能の拡散立地により新たな投資を余儀なくされることは大きな問題。

(2) 都市機能が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、薄く拡散すると、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」が空洞化する。
- ・ そうすると、人口や各種都市機能が集積していることを前提とする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。

特に、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、自動車依存型の都市構造の進展による生活利便性の低下が深刻な問題になる。

- ・ 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、各種公共的サービスの提供効率が低下、都市経営コストが増大する（財政構造のさらなる悪化）。
- ・ 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。
- ・ 人口密度と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。
- ・ 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。
- ・ このような都市構造問題は、特に広域的都市機能の拡散によって大きく進む。

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。
- ・ 地球環境は重要な視点ではあるが、自動車利用を全面的に抑制することは現実的ではないし、そのために、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

- ・ しかし、都市機能の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。
- ・ 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。都市構造に重大な影響を与えている都市機能が、どこかに立地しなければ

ばならないことを前提に、その立地の適正性を確保、誘導することである。

- 広域的都市機能の立地が、市街地環境及び公共投資計画、さらには都市構造へ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、問題解決型手法で対処すべき課題（広域的に影響を与える場所に立地することは抑制し、他の適正な場所へ立地すべきという対応）。
- また、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、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、総合的な対応が必要である。
- こうした、抑制と誘導の手法を組み合わせ、都市圏内で生活する多くの人にとって暮らしやすい、望ましい都市構造の実現に向けて、都市機能の立地が地域社会で「よく判断」（ウェル・マネージ）された形で行われる仕組みを導入することが必要。
- こうした政策により「都市構造改革」を実現することが必要。

4 都市構造改革の方向

(1) 広域的都市機能の適正な立地

- 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。
 - 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、想定外の市街地環境、インフラ等に広域的な影響を与えないと見込まれる地域に立地であること。
 - 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。
- 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。
- 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。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。
- 上記地域以外に広域的都市機能が立地する場合も、その立地による広域的な

影響等を勘案し、地域社会で「よく判断」する仕組みが必要。

(2) 集約型都市構造の実現

- ・ 都市機能が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（「よく判断」し）、それに向かって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。
- ・ 超高齢社会にあつて、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。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、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。
- ・ 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。
- ・ 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を行うことから、自然環境への負荷を抑えることが可能（持続可能な都市構造）。
- ・ また、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、それら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。
- ・ 都市機能の集約拠点となる地区では、既存の都市ストックを活用し、それらの回復・更新を行う等、集約拠点としての環境整備を行うことも必要となる。そうした努力も通じて、各種都市機能を一定の拠点到集約する方向で誘導することが、本格的な人口減少時代を迎える中で、目指すべき政策目標。

5 中心市街地の再生

(1) 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、現在でもその機能を継承。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。
- ・ 今後、上記要件を満たすために、さらなる努力を必要とするものもあろうが、新しい拠点を開発することと比較して、どちらが望ましいか、地域において、適切な判断がなされるべきである。

(2) 「選択と集中」の考え方

- ・ 集約拠点は、全体の集積規模や、集約する都市機能の種類、規模等が、それぞれの拠点の都市圏における役割、都市機能の特性等によって、多様であるものと考えられる。
- ・ 中心市街地が拠点として重要な候補であるとしても、中心市街地を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。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等を勘案し、適切に判断されることが必要。
- ・ 集約型都市構造の実現に向けて、政策的な誘導を行う場合、対象となる拠点

を選択した上で、関係の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。

(3) 中心市街地再生の担い手

- 例えば中心市街地にある空き店舗、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。これらを有効活用する上で、地権者、地域組織等の主体的努力が特に重要。
- そうした努力を引き出し、都市ストックの有効活用を促進し、集約拠点としての中心市街地の再生を進めるための制度環境の整備が求められる。

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、それぞれ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

都市機能の無秩序な立地拡散を防ぎ、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、都市全体の計画的土地利用を誘導することが不可欠。このため、以下の特長を有する都市計画手法による対応が必要。

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。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。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。
- ・ 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が、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。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。

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。

③ 透明で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の可否が誰にもわかる、透明で事前明示性の

ある社会的ルール。

④ 公平・無差別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。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。
- ・ 参加機会の充実に関しては、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可能性。
- ・ 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、非営利団体など、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。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。
- ・ 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。

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。
- ・ 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(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。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。

2 都市機能の集約のための支援措置等

(1) 多様な都市機能の集約への支援

- ・ 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、住宅、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。このため、以下のような都市機能集積のための支援が必要。
 - ア) 中心市街地への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ための仕組みなど街なか居住を促進するための仕組み。
 - イ) 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、時間コストの軽減、施設整備や既存ストックの活用の支援など、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。
 - ウ) 中心市街地において、「賑わい」を確保する必要がある地区における都市機能集積を促進するための仕組み。
- ・ こうした都市機能集積を促進する取組を支援するに当たっては、「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中心市街地を国が選択し、関係省庁も連携して集中的、積極的な支援を行う仕組みが必要。

(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、多様な都市機能の集約の観点に乏しかったこと、取組主体の責任・費用負担等が不明確であったこと、自治体、商業者、地権者等の幅広い参加・支援が得られていないなど、十分な成果をあげていない。
- ・ このため、地域において幅広い主体の参加により、中心市街地活性化のための事業を一体的に推進するための新たな仕組みの構築が必要。

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。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。
- ・ 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上げていくことの管理が主眼。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。
- ・ 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。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。
- ・ 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。

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。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。

- ・ 立地について何ら規制がなければ、地域社会で「よく判断」することは困難。
- ・ 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高次の都市機能がおのずと集積することを前提にしたもの。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、容積率制限は効力を喪失。
- ・ 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。
- ・ 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、地域において社会的に「よく判断」した上で、柔軟に変更することも必要。ゾーニングをより一層柔軟なものとするため、都市計画の提案制度を拡充。

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。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。
- ・ 都市計画区域外における土地利用規制方策については、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。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、広域的都市機能が立地。
- ・ 以上から、準都市計画制度を見直し、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。

③ 権限主体

- ・ 交通網の発達、モータリゼーションの進展等を背景に、人々の日常的な生活圏は格段に広域化。それに伴い、広範囲の商圈を背後に抱える巨大な商業施設が出現。その立地は、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。
- ・ 一方、身近なことは身近な市町村に任せるという地方分権の考え方の下、都市計画の権限の多くを市町村に移譲。
- ・ 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。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、これらのゾーニングの活用が困難。
- ・ このように、制度が存在しながらも、都市機能を計画的に誘導できない状況が生じており、市町村をベースとした視点のみでは、適正な土地利用のコントロールが困難。
- ・ 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。

(2) 開発許可制度

① 大規模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。
- ・ 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、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。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、広域的都市機能の立地拡散を後押し。

- 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た他、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状況。
- 平成10年改正により、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については許可可能とされた。地区計画は、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が可能。
- 以上から、市街化調整区域内の大規模開発を例外扱いする開発許可制度を見直すことが必要。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の活用が望ましい。

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。
- 市街化調整区域内においても、これらの開発行為は許可不要。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いなかった。
- 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、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。
- 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が出現。

- ・ 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。

(3) 都市機能の集積促進

- ・ 都市機能の集約には、郊外部における立地規制だけでなく、中心部等における立地促進が必要。しかし、現行の中心市街地活性化法が「市街地の整備改善と商業等の活性化」を目的にしていることに表れているように、各種都市機能の集積促進という観点からは、現状では必ずしも明確な位置付けがない。そのため、例えば、公共公益施設や文化施設等の立地を支援するための方策については、必ずしも充実していない。
- ・ 空き店舗が増加しいわゆるシャッター通りとなることは商業地の魅力に大きな打撃となり、賑わいや集客力の低下を招くこととなるが、この原因は後継者不足といった商業者だけにあるのではなく、空き店舗の所有者など地権者が重要。しかし、これまで地権者の役割が位置付けられておらず、空き店舗や空き地等を利用に供するための地権者に対する施策が十分でない。
- ・ これについては、商業者や商業の高度化を推進する団体が活性化の重要な役割を担ってきたが、現在のところ商業活性化の取組にとどまり、地権者等を含む幅広い参加が得られていないため、十分な成果を上げていない面もある。
- ・ 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。
- ・ 以上から、公共公益施設の立地促進や移転防止を図るための条件整備、賑わいを確保すべき地区における地権者を巻き込んだ空き店舗や空き地等の有効利用のための方策、中心市街地の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もするための仕組み、自治体・商業者・地権者等の参加と協力による一体的な取組を図るための仕組み等を創設・拡充することが必要。