

民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて - 新たな都市計画の枠組みの必要性等 -

はじめに

我が国は、継続的な都市化の進展の結果、国民の大多数が都市に居住する本格的な都市型社会を迎えようとしており、今後の都市整備のあり方が我が国の経済・社会の発展を左右すると言っても過言ではない。

都市を取り巻く環境は、国際化や情報化、高齢化の進展や近い将来に予想される人口減少時代の到来等に見られるように急速に変化している。

特に90年代以降の経済の低迷の中で、我が国の都市、特に、中枢機能が集積している東京圏、大阪圏などが国際的にみて地盤沈下しており、21世紀における我が国の活力の源泉である都市について、その魅力と国際競争力を高めることが内政上の最重要課題とされているところである。都市再生においては、民間に存在する資金やノウハウなどの民間の力を引き出し、それを都市に振り向け、さらに新たな需要を喚起することが決め手となる。民間の知恵と力を投入し、都市基盤投資と建築投資を一体で進めることにより次代に受け継がれる質の高い社会資産を構築することは、土地の流動化の促進や金融システムの健全化といった経済構造改革を押し進める観点からも重要である。

民間都市投資を通じた都市の再生は、民間の都市活動の領域を拡大するとともに、行政の効率的運営にも資するものである。市民参加による草の根まちづくり運動の展開は、新たな都市的雇用を創出する可能性をも有するものであると考えられる。

一方、我が国の都市は、高度成長期における経済・社会の発展を支えてきたものの、災害に対して脆弱であり、また、良好とは言い難い住環境や都市景観の混乱等生活の質という面からも様々な課題に直面している。これら「20世紀の負の遺産」ともいべき諸課題については、早急にその解決を図る必要がある。

政府においては、緊急経済対策（平成13年4月6日 経済対策閣僚会議）に基づき、環境、防災、国際化等の観点から、都市の再生を目指す21世紀型都市再生プロジェクトの推進や土地の有効利用等都市の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進することを目的として、同年5月8日、内閣に内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が設置されたところである。

社会資本整備審議会としては、都市再生本部における検討と並行して、すべての市民が安全で豊かな生活を営むことができる都市整備を進めることにより、我が国の活力を維持し、国際競争力を確保するという観点から、

民間の都市活動を促す都市計画の枠組み

木造密集市街地解消のための方策

を当面の緊急課題として、早急に検討を行う必要がある。

その際、これからの都市計画においては、国、地方公共団体はもとより、個人、企業やNPOといった多様な主体の参加を通じて、国民がそのふるさとである都市に対し、誇りと愛着を持てるような質の高い本格的なまちづくりを進めることが、極めて重要な政策課題である点に留意する必要がある。

民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて

1 新たな都市計画の枠組みの必要性

- (1) 現行の都市計画制度の枠組みは、工業化等の進展に伴い、大都市への人口集中が急速に進んだ高度経済成長期に築かれた。都市の郊外に向けて無秩序に拡大する都市化の状況に対応するための仕組みとして設けられたものが市街化区域と市街化調整区域とを区分する制度であり、また、工業化等の進展による市街地環境の悪化を防ぐための仕組みが、用途地域等を内容とする地域地区制度であった。地域地区制度は、工場を住居系用途地域から排除することに一定の役割を果たした。

この制度の下では、地方公共団体が事前確定的な土地利用規制の仕組みを用意し、民間の建築活動や開発行為が申請されたときには、それを建築確認等の形で規制に適合するか否かをチェックするという形がとられている。

- (2) しかしながら、現行都市計画の仕組みを生み出した工業化社会と、それと一体となった都市化社会は終焉を迎えつつある。新しい時代は、国民の大多数が都市住民となり、産業、文化等の活動が都市を共有の場として展開する安定・成熟した都市型社会である。都市化の進む時代にはスプロール対策が重要であり、都市の郊外に計画的なニュータウン建設が推進された。これに対して、都市型社会の時代になると、開発による新しい市街地の形成を目的とするものから、既に国民の大多数が生活し、様々な活動が営まれている既成市街地の質の向上を目的とするものへとシフトしていく必要があり、市街地再開発事業等による既成市街地の再構築が都市計画上也重要な位置を占めるようになってくると考えられる。

昭和55年には、都市における再開発を総合的かつ計画的に推進していくため、都市再開発方針が法定化され、市街地の再開発に関する公的事業や既成市街地における民間の建築活動等の指針として活用してきたところであるが、今後、さらに積極的に活用することが期待されているところである。

- (3) 市街地の土地利用計画に関する現行制度は、用途地域に代表される類型化された一般ルールによって大枠を定める方式が中心的役割を担っている。我が国の市街地の大部分は、これまでこうした緩やかな仕組みの下で、急速な経済発展と都市化を背景としつつ形成されてきた。

しかしながら、現行制度の中心となっているこのような仕組みは、市街地のあるべき姿を即地的に想定した上で、到達すべき目標像を示し、又は市街地環境の形成を積極的に進めるといった観点からは十分なものではないと考えられる。今後は、既成市街地の質の向上に向けて、建築物等の更新活動を的確に誘導すること

により、目指すべき市街地像の実現に積極的に寄与する仕組みの構築が必要である。

- (4) このように考えると、現行の都市づくりの手法は、特に、都市に対する民間投資といった観点からみて強い需要が認められる東京等の大都市を始めとして、いくつかの面で改善が求められているのではないかと考えられる。

第1に、変化の激しい時代において、行政がすべての土地利用規制を「事前確定的」に示すことは困難になりつつあるということである。例えば、東京等の都心部では民間による活発な建築活動が認められる一方、臨海部の工業専用地域は、近年の産業構造の転換に伴って、これまでにない規模とスピードで土地の遊休化が進んでいる。これらの土地については、低未利用状態のまま放置され、又は暫定利用に供されている例が多く、都市計画決定権者が将来の土地利用の動向を見極めて、適時適切に用途地域を変更すればよいのであるが、混沌とした状況の下にあって、すべての土地利用のあり方を事前確定的に示すことは困難である。

行政が土地利用規制の詳細について、あらかじめ、すべてを明らかにすることは困難であるとしても、民間との関係において、その大枠を示すこと等により一定の事前明示性・予見可能性を確保しつつ、民間の都市活動を促進するような都市計画上の仕組みが必要になってきているのではないかと考えられる。

第2に、都市における建築活動の太宗は民間によって行われていることを考えると、都市づくりの分野において「民」の果たすべき役割には大きなものがあるが、これに対して、現行都市計画制度は、こうした「民」の役割を十分に受け止め切れていないのではないかとということである。

具体の建築活動にとどまらず、特定非営利活動法人(NPO)やまちづくり協議会の活動にみられるように、近年、まちづくりの分野における「民」の動きには目覚ましいものがある。こうした住民参加の動きに対し、都市計画決定権者が都市を取り巻く現在の状況、将来の動向等のすべてを勘案して、都市計画マスタープランから住民に身近な地区レベルの計画までのすべてに対応するには、人的にも、財政的にも難しいものがある。「民」の取組の中に「公」的なものを認め、これを都市計画として受け止めるための仕組みの整備が求められていると考えられる。

このことは都市づくりの実行段階についても同様である。事業の実施主体や施設の管理主体がこれまで公的主体に限定されていたものについて、民間の資金やノウハウを活用する方向で検討することが必要である。

第3に、地域地区制度による土地利用規制が、創造的な都市づくりを行う上で制約要因になってきているのではないかとということである。2つの側面から考え

ることができる。

1つは、建築確認によって最低限の土地利用規制が担保されるという仕組みは、土地の有効・高度利用が求められる大都市の都心部においても低密度利用に対して寛大であり、都市の再開発・再構築が重要な課題となる都市型社会においては、よりよい街並みを形成しようとする優良な民間建築活動を阻害する要因ともなりかねないということである。

もう1つは、建築技術の進歩は、超高層ビルを始め都市空間の活用可能性を飛躍的に拡大してきたが、昭和40年代にできた都市計画・建築規制の枠組みが民間建築活動の制約要因になってきているのではないかということである。そもそも都市計画・建築規制は、最低限の土地利用規制を示すものであり、特定街区、総合設計等はあるものの、一般に優良建築物に対応できる制度にはなっていないが、超高層ビルの建築が普及し一般化するまでは、緩やかな土地利用規制のため、自由な民間建築活動を制約するものとは受け止められてこなかったのではないかと考えられる。なお、東京23区内で、現在進行中の容積率制限に係る特例制度を活用した建築物の建築計画は、延べ床面積で約1,600 ha あるが、1年間に新たに生み出されるビルの延べ床面積約1,938 ha（平成8年から平成12年までの平均）と比べてみても、この数字は小さなものではない。

（注）約1,600 haの延べ床面積は、今後数年から十数年かけて供給が見込まれるものであり、1年間に供給されるものではない。

- （5）優れた民間都市開発プロジェクトは、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の維持増進に貢献するものである。こうした民間の優良建築物に対応すべく、これまで用途地域によるベースの土地利用規制を強化・緩和する都市計画のメニューは、特定街区、高度利用地区に、再開発地区計画が加えられ充実が図られてきた。さらに、平成12年の都市計画法の改正では、再開発地区計画（地区計画等）について住民等からの案の申出が法定化され、官民協働のまちづくりを進めるための枠組みが整えられてきたところである。

しかしながら、いずれの制度においても、行政庁に幅広い裁量権が与えられており、民間都市開発事業者等にとって、事前明示性の高い、時間コストの小さな制度とはなっていないと考えられる。

都市計画決定や特定行政庁による許可等の手続の過程で、いわゆる行政指導等によって、民の側の責務については詳細な取り決めがなされる一方、都市計画決定するのかもしれないのか、さらに、再開発地区計画等の都市計画の内容に適合して建築行為を行おうとする場合に容積率規制等の緩和が実際に可能なのか否かについては、都市計画決定権者や特定行政庁の判断を待つ必要があり、民間の都市投資を促す観点からは十分なものとはなっていないと考えられる。

(6) こうしたことから、現在、新しい時代の都市づくりの仕組みが求められているのではないかと考えられる。

2 新しい時代の都市づくりの仕組み

- (1) 新しい時代の都市づくりの仕組みは、官民が協働して、民間の創意工夫を都市づくりに十分に発揮できるものであることが期待される。都市計画決定権者が都市の現在及び将来の姿を見通して都市計画を決定する仕組みに代わり、又はそうした仕組みに加えて、都市づくりに関する民間の構想や計画を都市計画として受け止める柔軟な仕組みを構築することが求められている。すなわち、民間から提起された都市づくりの構想・計画について、必要な情報を公開し、住民参加などのプロセスを経て周辺地域との調整を行い、さらに、官と民とが協議・調整を行いながら計画内容を詰めていく柔軟な仕組みである。

都市計画の提案に対しては、民間の創意工夫を活かす観点から柔軟に対応することが望まれる。住民によるまちづくりの機運を都市計画として受け止める場合には、全員合意の弊害を排し、土地の所有者等の一定の合意を契機として、都市計画の決定が行われるような仕組みの整備が必要である。その一方で、提案内容の可否については、行政として画一的な基準では判断できないという難しさがあるのも事実である。ある発意が他の主体にとっても望ましいものであるか否かについては、十分な住民参加の手続によって補うことにより、都市計画としての公共性が担保されることになるのではないかと考えられる。

また、良好な市街地環境を形成する観点から、建築物のボリュームをコントロールすることにより最低限必要なオープンスペースの枠組みを確保した上で、それぞれの地域において目標とすべき市街地像には多様なものが認められてしかなるべきである。このような意味でも、住民の様々な価値観を都市計画に反映させるための手続の整備が重要である。

新しい時代の都市づくりの仕組みを構築するに当たっては、近年の経済社会情勢の変化に対応して様々な政策課題にこたえるため、地区計画制度を始め、都市計画制度の改正が繰り返されてきた結果、制度が分かりにくくなったとの批判もあることから、簡素で分かりやすく、使いやすいものへと、制度を再編成することも重要である。

多様な主体の参加と連携を可能とするような柔軟な仕組みを導入することにより、これまで曖昧な市街地像しか持ち合わせていなかった地域地区制度による土地利用規制に代わって、地域特性を反映した、民間の発想による優良な市街地像を都市計画上担保することも可能になるのではないかと考えられる。

(2) また、都市づくりの実行段階においても、官民が協働して取り組める仕組みの整備が必要である。

我が国では、建築物の建替えによる市街地の更新が絶え間なく行われてきたが、近年、戦後建築された不燃構造の建築物が本格的な更新の時期を迎えつつあり、都市の中心部においても、マンション等の建築物の建替えの動きが活発化してきている。一方、都市の中心部には、今なお「20世紀の負の遺産」とも言うべき木造密集市街地が広い範囲で存在しており、早急な整備・改善が求められている。これらの課題に対応して、民間建築活動を適切に規制・誘導し、良好な市街地形成に結び付けていくとともに、民間の創意工夫や活力を活用し、市街地再開発事業等の事業をより一層強力的に実施していくための仕組みの整備が必要である。

さらに、優良な民間都市開発が行われるためには、その前提として、道路等の都市基盤施設が十分に整備されていることが必要であるが、東京等大都市における都市基盤施設の整備は、未だ十分なものとは言い難い。都市の骨格を形成する都市基盤施設の整備は、民間都市投資を促す観点からも重要であり、国や地方公共団体は、その整備を強力的に推進する必要がある。さらに、優良な民間都市開発を行うために必要な都市計画道路等の整備について、都市計画事業として弾力的に事業認可する仕組みや、民間の発意と能力を活用できる仕組みの検討が求められていると考えられる。