

国際化、情報化、高齢化、人口減少等 21 世紀の新しい
潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか

－中間とりまとめ－

平成 14 年 2 月 7 日
社会資本整備審議会
都市計画分科会

目 次

はじめに	1
社会資本整備審議会都市計画分科会委員等名簿	3
社会資本整備審議会都市計画分科会における審議経過	4
民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて	5
1 新たな都市計画の枠組みの必要性	5
2 新しい時代の都市づくりの仕組み	9
3 今後の検討の方向性	11
木造密集市街地解消のための方策について	17
1 木造密集市街地の現状と課題	17
2 今後の木造密集市街地の改善の基本的方向	18
3 具体的な施策の方向	18
今後の検討の進め方	23

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する一方で、地方都市では、中心市街地の空洞化、鉄道等による市街地の分断といった構造的な課題が存在している。また、我が国の都市は、高度経済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」ともいう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。

このような状況の下、太宗の経済活動が行われ、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。

都市の再生とは、経済社会情勢の変化への対応が遅れている我が国の都市の構造改革を図り、活力と魅力、品格にあふれた都市空間の創出を図ろうとするものである。その際には、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推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。また、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。

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、同年12月4日第5回本部会合において、都市再生に緊急に取り組むべき制度改革の方向が示されたところである。

社会資本整備審議会においては、こうした動きと並行して、平成13年7月に国土交通大臣から「国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」について諮問を受け、当分科会において、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、これまで6回の審議を行ってきたところである。

この中間とりまとめは、これらの課題について、これまでの審議の結果明らかにされた主要な課題と検討の方向性について、中間的に取りまとめたものである。当分科会においては、人口の増加、都市の膨張拡大、右肩上がりの経済成長の時代から、人口減少時代の到来を迎え、新たな都市計画のあり方が求められていること、良好な社会資本ストックの形成と維持・継承がますます重要になってきていること等を踏まえ、引き続き、

21世紀型都市再生のビジョン

次世代参加型まちづくりの方策

など、中長期的視点に立った都市再生のあり方について検討を行った後、最終とりまとめを行うこととしている。

社会資本整備審議会都市計画分科会委員等名簿

会 長	荒 木 浩	東京電力株式会社社長
会長代理	松 原 青 美	(財)民間都市開発推進機構理事長
委 員	青 山 愷	東京都副知事
	小 幡 純 子	上智大学教授
	清 原 慶 子	東京工科大学教授
	黒 川 洸	東京工業大学名誉教授
	越 澤 明	北海道大学大学院教授
	小 林 重 敬	横浜国立大学教授
	高 階 秀 爾	東京大学名誉教授
	寺 尾 美 子	東京大学教授
	福 澤 武	三菱地所株式会社社長
	虫 明 功 臣	東京大学教授
	横 島 庄 治	高崎経済大学教授
臨時委員	小 泉 秀 樹	東京大学助教授
	斎 藤 明 子	特定非営利活動法人市民活動法人東京ランポ理事長
	齊 場 三十四	佐賀医科大学医学部教授
	進 士 五十八	東京農業大学学長
	土 屋 正 忠	武蔵野市長
	中 村 裕	全国農業会議所専務理事
	林 泰 義	(株)計画技術研究所所長
	伴 襄	都市基盤整備公団総裁
	松 尾 友 矩	東洋大学国際地域学部教授
	森 稔	森ビル株式会社代表取締役社長
	山 下 裕 子	一橋大学大学院商学研究科助教授

社会資本整備審議会都市計画分科会における審議経過

- 第1回 平成13年7月5日(木)
- ・会長の互選、会長代理の指名
 - ・分科会の運営について
 - ・諮問について
- 第2回 平成13年9月19日(水)
- ・民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて
- 第3回 平成13年10月23日(火)
- ・民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて
- 第4回 平成13年11月21日(水)
- ・木造密集市街地解消のための方策について
- 第5回 平成13年12月11日(火)
- (建築分科会集団規定のあり方部会との合同会議)
- ・民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて
 - ・建築基準法集団規定のあり方に関する検討課題について
- 第6回 平成14年1月25日(金)
- ・中間とりまとめ(案)について

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。我が国の都市の現状をみると、中心市街地の表通りにはペンシルビルや斜線制限のた

めに壁が斜めにカットされた高層ビルが並び、街区の中に入ると、細分化された狭小な敷地に低層建築物が調和なく並んでいる地域が、広い範囲で存在している。こうした無秩序で風格のない都市の景観が我が国の都市を魅力と品格のないものとしている理由の一つではないかと考えられる。

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について、あらかじめ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間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いる場合もあ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ということである。用途地域に関する都市計画は、市街化区域等における最低限の土地利用のルールを定めるものであるが、超高層ビル等の優良建築物を建築しようとする場合には、これに抵触する機会が多いことから、特定街区や総合設計等の容積率制限に係る特例制度を活用する必要がある。超高層ビルの建築が普及し一般化する時代が到来する以前は、用途地域による都市計画・建築規制が緩やかなものであることもあり、自由な民間建築活動の制約要因とはならなかったと考えられる。しかしながら、現在、東京23区内で進行中の容積率制限に係る特例制度を活用した建築計画は、延べ床面積で約1,600 haあり、1年間に新たに建築される建築物の延べ床面積約1,900 ha（平成8年から平成12年までの東京都の平均）にも匹敵する規模となっている。このことは、現行の用途地域による都市計画・建築規制の運用等のあり方が民間建築活動の制約要因となりつつあることを示すものであると考えられる。

（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、民間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、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とともに、官民が協働して地域を作り上げることに寄与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行政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。

民間から提起された都市づくりの構想・計画に対しては、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。民間によるまちづくりの機運を都市計画の提案として受け止める場合には、必ずしも関係権利者等の全員の合意によらずとも、土地所有者等の一定の合意を契機として、都市計画の手続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、経済合理性等の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・倫理性が担保されることになると考えられる。

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と併せて、それぞれの地域において目標とすべき市街地像を明らかにすることのできる都市計画制度の充実を図る必要がある。

民間の自由な発想を都市計画として受け止められるよう、良好な市街地環境を形成する観点から最低限必要なオープンスペースの枠組みについては確保した上で、その枠組みの中で、住民による多様なまちづくりが認められるべきである。

また、住民にとって、もっとも身近な都市計画である地区計画について、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とともに、これまで曖昧な市街地像しか持ち合わせていなかった用途地域による土地利用規制に代わって、将来の市街地像を明らかにすることのできる都市計画制度の充実を図ることにより、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と考えられる。

(2) 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、良好な市街地の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に実施していくための仕組みの整備が必要である。

また、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を行うことにより民間都市開発と連動して事業の着手を図るための仕組みなど、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。

3 今後の検討の方向性

都市づくりの計画段階では、「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、また、実行段階では、事業の実施主体がこれまで公的主体に限定されていたものを民間にも開放するなど、民間の資金力、組織力、事業遂行能力を活用する方向で検討する必要がある。

また、優良な民間都市開発を行うために必要となる都市基盤施設については、その整備を強力に推進する必要がある。

このため、現行都市計画制度の課題に的確に対応し、都市型社会に即応した新たな都市計画の枠組みを構築するため、以下に掲げる施策について、基本的な制度構成のあり方に沿って早急に検討する必要がある。

その際、留意すべき事項として指摘した課題については、引き続き検討を行う必要がある。

(1) 都市計画・建築規制について

都市計画による土地利用規制は、民間の建築活動を規制・誘導し、良好な都市空間を形成する機能を有するものである。

全国的には、住民等による地道なまちづくりの取組を都市計画に反映するための制度の導入を図る必要がある。また、住民等にとって、もっとも身近な都市計画である地区計画制度について、より分かりやすく使いやすいものに改める必要があると考えられる。

特に、民間都市開発事業者に旺盛な投資意欲が認められる大都市地域においては、民間都市開発事業者の発意を適時適切に受け止め、都市計画を弾力的に変更するための仕組みが求められている。

また、民間の投資を積極的に誘導する観点から、良好な市街地整備を実現するための事前明示性の高い土地利用計画の仕組みが必要である。

したがって、次のような施策について検討する必要がある。

民間による都市計画の提案制度の導入

地域住民によるまちづくりの取組や都市再生に資する民間都市開発事業者の創意工夫を都市計画に積極的に反映させていくため、民間等による都市計画の提案制度を導入すべきである。

< 基本的な制度構成のあり方 >

住民等が自主的なまちづくりを推進し、地域の活性化を図りやすくするため、土地所有者、まちづくり協議会、まちづくりNPO等から、一定の面積以上の一体的な土地の区域について、当該区域内の土地所有者等の一定割合（例えば、3分の2）以上の同意を得て、都市計画の案となるべき事項について提案できるよう措置すべきである。

提案の対象となる都市計画は、都市計画の提案の指針となるべき都市計画区域の整備、開発及び保全の方針等を除き、基本的に、広く認める必要がある。

都市計画決定権者は、当該都市計画の提案の内容について、都道府県都市計画審議会又は市町村都市計画審議会に付議等を行うとともに、住民参加の手續を保障することにより、当該都市計画の決定又は変更を行う必要があるかどうかについて、適切に判断することとすべきである。

特に都市の再生を図る必要がある特定の区域においては、都市の再生に資する都市開発事業を行おうとする者が都市計画の提案をすることができるよう措置すべきである。この場合においては、都市計画の提案からその決定又は変更までの期間を明示することにより、民間事業者等の負う時間リスクの軽減にも配慮する必要がある。

< 留意すべき事項 >

民間等による都市計画の提案制度の導入に当たっては、計画の早い段階から、地域住民が広くまちづくりに参加し、十分な協議・調整が行われる必要がある。

また、住民が参加したいと思うような仕組みとして打ち出す必要がある。

都市計画の提案制度がより有効に機能するよう、提案を評価するための指針の充実を図るなど都市計画の決定ルールについて検討する必要がある。例えば、圏域計画等の広域計画や地方公共団体の都市政策との関係、環境に関する取組の方向性等の明確化など、都市計画の提案が備えるべき条件の明確化について、今後、検討する必要がある。

提案した者と提案を受けた地方公共団体がそれぞれの立場を明確にしつつ協議・調整を行うことができるよう、協議のプロセスを書面で明らかにすることについて、今後、検討する必要がある。

地域住民は、自らのまちづくりに関するニーズを都市計画の提案としてまとめる経験やノウハウを持たない場合が多いと考えられることから、地方公共団体や公的セクター、まちづくりNPO、まちづくり専門家等と協力して、住民が共同して組織するまちづくり協議会等を支援する制度の充実についても、今後、検討を行う必要がある。

都市計画の提案制度が確立されるために、行政側が都市計画の提案に対してどのような対応を行うことが効果的であるか等について検討する必要がある。

国は、住民等と直接向き合う地方公共団体に対し、必要な支援を行う必要がある。

多様な主体の意見を反映させながらまちづくりを行うことは、時間のかかる取組であるが、制度が定着し、経験やノウハウが蓄積されることにより手続の迅速化が図られることを期待したい。

良好な市街地の整備を実現するための新たな土地利用計画の仕組み

都市の再生の拠点として緊急に整備を図るべき特定の地域においては、地域の整備方針を示すこと等により目標となる市街地像を具体的に明らかにし、当該市街地像の実現に寄与するような民間主導の自律的なプロジェクトの実施が促進されるような措置を講ずるべきである。

< 基本的な制度構成のあり方 >

都市の再生の拠点として緊急に整備を図るべき特定の地域においては、民間事業者の事業意欲を事業の実施に円滑に結び付けることにより、民間に存する資金やノウハウなど民間の力を引き出し、都市の再生を緊急かつ強力で推進する必要がある。

このため、都市計画上もこうした要請に対応して、民間事業者等が創意工夫を発揮して自由に事業計画を立案することができるよう、既存の用途地域に基づく規制に代えて、自由度の高い計画を定めることができる特別の都市計画制度を創設すべきである。

新たな都市計画制度は、必要に応じて誘導すべき用途を明示するとともに、形態に関してきめ細かく都市計画で定めること等により、将来の市街地像を明らかにすることができる制度として構築する必要がある。

また、当該都市計画が定められた場合には、用途地域に基づく用途規制や容積率制限、斜線制限、日影規制等については、特定行政庁の許可等によらず規制を緩和することができる事前明示性の高い仕組みとして構築する必要がある。

< 留意すべき事項 >

新たな土地利用計画の仕組みは、用途地域に基づく規制に代えて、自由度の高い都市開発を可能とするものであることから、活用に当たっては、そのねらいを明確にするとともに、環境や地域コミュニティに与える影響等を含め、都市計画としての公共性の確保に十分留意す

る必要がある。

新たな都市計画制度は、既成市街地における非効率な土地利用を是正し、土地の有効・高度利用を促進するため、建築物のスカイラインを設定すること等により、個々の敷地単位での建替えではなく、狭小敷地を統合し、街区全体としてまとまりのある調和のとれた建築物の整備を誘導するための制度としても活用することが期待される。

公的セクターが、地方公共団体や民間事業者、土地所有者等との間を調整するような仕組みについて検討する必要がある。

地区計画制度の見直し

地区計画制度は、身近なまちづくりを誘導するものからプロジェクトを促進するものまで、多様なメニューがあり活用されているが、制度が複雑で分かりにくいとの批判がある。このため、再開発地区計画及び住宅地高度利用地区計画を地区計画に統合するとともに、多様なまちづくりのニーズに対応できる、より分かりやすく使いやすい一般的な制度として再構成すべきである。

< 基本的な制度構成のあり方 >

再開発地区計画及び住宅地高度利用地区計画を地区計画に統合し、これらの用途・容積緩和型のメニューを地区計画のメニューとして追加する等、分かりやすい制度構成とすることにより、多様なまちづくりのニーズに対応できる、より一般的な制度として再構成すべきである。

その際、単に既存の制度を整理統合し、分かりやすくすることに加え、既存の地区計画制度における用途、容積率等の特例制度が、複合的なニーズに対しては必ずしも十分に対応できていないことから、地区計画制度を活用する目的や地域の実情に応じ、複合的なニーズにも対応できる制度とすることによって、機動的に、きめ細かなまちづくりが実現できるよう配慮する必要がある。

< 留意すべき事項 >

地区計画制度の普及は、住民のまちづくりへの参加意識を高めることに資するものであるとともに、街区レベルで既成市街地の更新に取り組もうとする民間の投資意欲にこたえるものとしても効果的であることから、より一層、その活用を図る必要がある。

地区計画制度の統合により、それを活用する地方公共団体、住民等に混乱が生じないように留意すべきである。

(2) 都市づくりの事業手法について

都市づくりの実行段階においては、公的主体に限定されている法定事業の施行権能を民間主体にも開放するなど、民間の資金、ノウハウを積極的に活用する方向で検討する必要がある。

したがって、次のような施策について検討する必要がある。

民間の資金、ノウハウを活用する観点からの市街地再開発事業の見直し

民間活力の活用等による都市の再開発を促進するため、ノウハウや資力・信用を有する民間事業者が土地所有者等と連携して迅速に事業の実施ができるよう、市街地再開発事業の施行者に、一定の要件に該当する株式会社等を追加すべきである。

< 基本的な制度構成のあり方 >

市街地再開発事業の施行者については、土地所有者等による個人施行、市街地再開発組合による組合施行及び地方公共団体、公団等の公的主体による施行が認められているが、民間の資金力、組織力、事業遂行能力等民間の創意工夫や活力を活用しつつ良好な市街地の形成を図るため、土地所有者等の参画した株式会社等について、第一種市街地再開発事業及び第二種市街地再開発事業の施行権能を付与すべきである。

市街地再開発事業の施行権能の付与に当たっては、土地所有者等の意向が事業に十分反映されるよう施行地区内の合意要件を明確化するとともに、地方公共団体の指導・監督の下、事業実施の公共性、公正性、透明性及び確実性が確保されるよう、必要な措置を講ずる必要がある。

< 留意すべき事項 >

事業の実施に際しては、土地所有者等の意見が反映されるよう十分配慮する必要がある。

第二種市街地再開発事業の施行権能の株式会社等への付与に当たっては、施行地区からやむを得ず転出する者に対する 5,000万円控除等の税制上の特例措置も、あわせて講じられることが望ましい。

土地の健全な高度利用のための敷地の集約化

土地の健全な高度利用を図るべき土地の区域については、土地区画整理事業を活用して、敷地の共同化意向のある宅地の所有者等が敷地を集約化し、敷地規模を拡大することにより、良好な街区を形成することを可能とするような制度を創設すべきである。

< 基本的な制度構成のあり方 >

基盤整備が不十分なまま敷地が細分化されている既成市街地の再構築を進める上では、基盤整備と合わせて敷地を集約することにより、土地の健全な高度利用を図ることが、良好な市街地の整備を進める上で重要である。

このため、高度利用地区の区域等において敷地を集約化し、都市計画に適合した建築物の建築を進める任意の事業について、土地区画整理事業の換地特例制度を措置すべきである。

(3) 民間都市活動を支える都市基盤施設の整備について

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、国や地方公共団体等の公的セクターは、その事業実施の見通しを示した上で、計画的な整備を強力かつ機動的に推進することが求められている。

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、民間都市開発事業者の発意と能力を活用する仕組みの整備が必要である。

したがって、次のような施策について検討する必要がある。

優良な民間都市開発を行うための官民協働型の都市基盤施設の整備

優良な民間都市開発に呼応して都市計画道路の整備を機動的、重点的に実施することができるよう、道路整備の優先順位を定めている都市計画道路整備プログラムや都市計画事業認可の運用を見直し、弾力的に事業着手ができるようにすべきである。

また、民間都市開発事業に必要な都市基盤施設の整備を民間事業者の活力を活用して整備することができるよう財政的な支援措置を講ずるべきである。

< 基本的な制度構成のあり方 >

都市計画道路の整備に新たな観点を加え、土地の有効・高度利用を図るべき大都市の都心部や活性化を図るべき地方都市の中心市街地等においては、優良な民間都市開発に関連する都市計画道路について、民間都市開発とタイミングを合わせて事業認可を行うための運用改善が必要である。

また、民間都市開発事業に必要な都市基盤施設の整備を行う民間事業者に対する財政的な支援措置を講ずるべきである。

木造密集市街地解消のための方策について

1 木造密集市街地の現状と課題

- (1) 木造密集市街地は、全国で約25,000ha（東京都、大阪府にそれぞれ約 6,000ha）存在すると推計されており、東京圏・大阪圏には都心周辺部を中心に分布している。

木造密集市街地の地域の特徴としては、幅員 4 m 未満の細街路や行き止まり路が多いなど公共施設が未整備であるとともに、接道要件を満たしていない小規模な敷地の上に老朽木造建築物が多いなどの点を挙げることができる。こうした木造密集市街地は、高度経済成長期を通じて形成され、その後も十分な都市基盤が整備されずに現在に至っているものである。阪神・淡路大震災の際には、木造密集市街地において人的にも物的にも大きな被害が生じたことを考えると、早急に防災性の向上を図る必要がある。

- (2) 木造密集市街地には小規模・高齢者世帯や借地権者等の零細地権者が比較的多く、住民は、自宅やその周辺の災害に対する安全性や住環境は劣っていると感じているものの、利便性に優れ、その地域に住み続けたいという意向もかなり強い。また、建替えに対する意向は低いが、自宅を建て替える場合にも、引き続き戸建て住宅への建替えを希望する者が多く、総じて現状を大きく変えることを望まない傾向にある。

- (3) これらの地域においては、土地や建物に関する権利が細分化し、また、既存不適格建築物が数多く存在するなど整備を行うには困難な条件が多い。一方、経済状況等から空地が発生するなど地域を改善させる要因も出てきている。

これまでも木造密集市街地の改善を図るため、様々な取組が行われてきたところである。

ア 市や区が住民等による協議会を設立し、これが行政と住民等との橋渡しの役割を果たしながら、避難路や小公園の整備を推進するとともに、土地所有者等の協力を得て細街路の拡幅・隅切り等を行ってきているものが多い。（東京都では、約2,600haの防災再開発促進地区で主に取り組まれている。）

イ 市街地再開発事業等の面的整備手法を活用することにより、防災拠点として、地域防災性を大きく向上させる方法もとられてきている。しかしながら、全面的な市街地の改造には、膨大な公共負担も必要となることから、現下の厳しい財政事情から、これらの事業量は低下する傾向にある。（例えば、東京都施行の10ha以上の市街地再開発事業は、すべて昭和40年代後半から50年代に都市計画決定されたものである。）

ウ 近年では、土地所有者等が自らの発意と努力により共同建替えし、少ない事業費で短期間に改善が図られる例が出てきている。

エ 木造密集市街地において、街路が整備され、沿道に耐火性の高い民間建築物が建築されることにより、避難路の整備と延焼防止性能を向上させる方策が講じられている。

今後は、ウ、エのような民間を主体とした整備手法の活用が増加していくことが考えられる。

2 今後の木造密集市街地の改善の基本的方向

木造密集市街地の防災性の向上を図るためには、地方公共団体が地域の実情に応じた目標を設定し、この目標を効果的に達成するための防災まちづくり計画を策定するとともに、計画に基づく事業に対し、重点的に投資・支援する必要がある。この場合、木造密集市街地全体を全面的に改造するのではなく、都市構造の観点から必要な延焼遮断機能や避難機能を確保すべき区域について重点的に整備を行うとともに、「自らのまちは自ら守る」という意識の下、住民主体の防災まちづくりを促進する必要がある。

3 具体的な施策の方向

(1) 住民主体の防災まちづくりの推進

木造密集市街地における防災性の向上を効果的に図るためには、住民が主体となって合意を形成し、相互に連携を図りながらまちづくりに取り組むことが求められている。また、こうした取組に、公共事業や公共からの支援を有機的に組み合わせることが有効である。

このため、住民等により構成されるまちづくり協議会が中心となって計画を調整できる体制を整備するとともに、土地所有者等のニーズに対応した多様なまちづくりを総合的に支援する必要がある。

地区の災害危険性の公表等による住民意識の高揚

地方公共団体は、地区の災害危険性の評価を行い、分かりやすく住民に公表することにより、住民との合意形成の促進を図るとともに、震災シミュレーションや対話型のまちづくり計画を行えるGISの構築を図る必要がある。

住民主体のまちづくり推進体制の整備

まちづくり協議会等が住民等の間を調整し、まちづくりの提案を行い、事業を推進する能力を高めるため、地方公共団体との信頼関係を築くとともに、これを支援するまちづくりNPOの活用やコーディネータの派遣等の技術的支援を強化するなど多様な主体の連携を構築する必要がある。

また、住民発意による防災街区整備地区計画の活用を図るため、地域の実情に応じ、防災街区整備地区計画について整備方針と地区整備計画を二段階で策定する方法の活用や準耐火建築物への誘導を推進するほか、斜線制限等の特例を適用できる街並み誘導型地区計画との併用を可能とする制度改正を行う必要がある。

住民等による都市計画の提案制度の導入

木造密集市街地において、住民等が主体となったまちづくりを推進するため、住民等による都市計画の提案制度の導入を図る必要がある。

土地所有者等の意向に対応し得る多様なまちづくりの手段の整備

土地所有者等が一人で、又は数人共同して行う防災性向上に資する建築活動等を積み重ね、連鎖させていくことが木造密集市街地の整備改善を図る上で有効である。こうした活動を促進するため、必要な財政・金融上の措置を講じるほか、活用可能な各種事業手法や都市計画制度等のまちづくりの手段について土地所有者等に分かりやすく周知するなどの取組を進める必要がある。例えば、上物整備事業（密集住宅市街地整備促進事業等）と基盤整備事業（土地区画整理事業）の一体施行に関する運用指針や建替えに合わせて敷地整序を図るための事例集の策定・普及等が考えられる。

また、木造密集市街地には、耐震基準に合わない住宅が数多く存在するが、阪神・淡路大震災においてみられたように、建築物の倒壊により多くの方が犠牲になり、道路の閉塞により救助活動が遅れたといった事態が生じたことを踏まえ、建物の耐震改修促進のための支援の強化等を行う必要がある。

公的セクター、まちづくりNPOの活用

木造密集市街地の整備は、時間と労力のかかる取組であり、土地の交換・整形、基盤整備、建物の共同化のコンサルティング、民間活力を引き出す条件整備、各種事業のノウハウの発揮、事業化のための情報ライブラリーの提供等が必要であることから、技術力・ノウハウ等を有する公的セクターやまちづくりNPOの適切な活用を図る必要がある。

(2) 公共による重点的整備と民間活力活用による防災性向上の促進

国、地方公共団体の財政状況が厳しく、効率的な公共投資の実施が求められて

いる中では、公的主体が木造密集市街地を全面的に改造していくことは事実上極めて困難であると考えられる。

このため、できるだけ少ない投資で最大限の効果をもたらすよう防災上の観点からメリハリをつけて公共投資を行い、これに併せて、民間投資を誘発する効果の高い手法を用いる必要がある。

木造密集市街地内の都市計画道路等の集中整備と沿道市街地の一体的形成促進による「防災環境軸」の整備

木造密集市街地内において、道路、公園等の公共施設が整備されることは、その沿道地域に民間建築活動が誘発され、不燃化が進み、延焼遮断機能、避難機能等の防災機能と地域の生活拠点機能や環境機能を持つ軸が形成されることになる。木造密集市街地において都市計画決定されているにもかかわらず未整備の都市計画道路については、交通ネットワークの観点からだけでなく地域の防災性の向上を図る観点から整備の促進を図り、当該都市計画道路の沿道に不燃化された市街地の形成促進を併せて行う「防災環境軸」の整備が効果的であると考えられる。

このため、地域の事情に応じた防災環境軸の整備が促進されるよう、次のような措置を実施する必要がある。

ア 地方公共団体による整備方針、整備プログラムの策定

住民と協議しつつ、整備目標、整備区域、整備手法等を明らかにし、地域防災計画や防災再開発方針等に位置付ける。

イ 各種事業の総合的かつ集中的実施

防災環境軸の基となる都市計画道路を集中的・機動的に整備するほか、街路と沿道市街地を一体的に整備する土地区画整理事業や市街地再開発事業、公園整備事業、都市防災不燃化促進事業、密集住宅市街地整備促進事業、従前居住者用住宅制度等の各種事業を地区の状況に応じ有機的に組み合わせながら実施することとし、国は、これに対し重点的支援を行う。また、まちづくり総合支援事業等地方公共団体が自らの裁量で柔軟に対応できる支援制度の活用を図る。

ウ 沿道の不燃市街地形成誘導

木造密集市街地において、民間の建築活動を適切に誘導するため、防火地域、最低限高度地区等を指定するほか、公共施設の整備に応じた容積率を明示する誘導容積型地区計画や総合設計制度等の積極的な活用、金融上の措置を講じるとともに、各種事業による公的支援の内容の事前明示を行う。また、生活拠点となる社会福祉施設やコミュニティ施設、防災施設等の積極的な立地を促進する。

エ 防災環境軸の整備に資する面整備事業制度等の改善

まとまったオープンスペースを確保し、高度利用された不燃市街地を形成

するためには、敷地の整序、集約化、共同化を促進する必要がある。この場合、地方公共団体による事業の実施だけではなく、土地所有者や民間事業者等が自らの建築活動に合わせて取り組むことができる次のような制度改革を行う必要がある。

- ・土地区画整理事業においては、敷地の共同化を図り、市街地環境の改善と土地の高度利用が促進されるような換地特例制度の創設を図る。
- ・民間主体による面的整備を促進するため、組合等が施行する土地区画整理事業に対する無利子貸付け制度を既成市街地に拡大する。
- ・市街地再開発事業の施行者に、ノウハウや資力・信用を有する民間事業者と土地所有者等が共同で設立する新たな民間会社を追加する。
- ・民間建築物に対し、不燃化助成を行う都市防災不燃化促進事業を拡充する。

さらに、防災環境軸の整備に併せて、内部市街地の権利者を防災環境軸において高度利用が図られる地区へ移転を促進すること等により、内部市街地に空地を確保し改善効果を波及させる方策についても、今後検討する必要がある。

また、都市河川を活用した「防災環境軸」の形成についても促進していく必要がある。

工場跡地、学校跡地等の活用

今後発生することが予想される工場の遊休化や小中学校の統合等による跡地については、都市開発事業用地として活用するだけでなく、防災環境軸を補完してオープンスペースや不燃空間を形成し、地域の防災性向上につながるよう活用を図る必要がある。具体的には、防災拠点機能を有する公園や広場の整備、周辺街区との一体的再開発、周辺の木造密集市街地で整備すべき道路等に係る土地所有者等への代替地の提供等に活用することができるよう、民間事業者への支援措置の実施や都市計画制度等の活用を図る必要がある。

また、敷地整序型土地区画整理事業の活用等により、敷地や道路形状の再編を行う必要がある。

防災公園街区整備事業、緑化重点地区整備事業の活用

木造密集市街地で防災に資する公園を地域の实情に即して整備するため、工場跡地等を活用し、防災公園の整備と併せて不燃市街地の整備を行う防災公園街区整備事業や複数の小規模な公園を緊急に整備する緑化重点地区整備事業を積極的に活用する必要がある。

敷地の細分化防止策

木造密集市街地及びその周辺地域において、いわゆるミニ戸建て開発が行われること等により敷地が細分化し、地域の防災性や居住環境の悪化を招いてい

る例もあることから、建築物の敷地面積の最低限度に係る土地利用規制について、木造密集市街地等への適用を推進する方策を講ずるなど、敷地の細分化を予防するための方策について検討する必要がある。

(3) 木造密集市街地整備推進体制の整備

木造密集市街地の整備は、様々な政策手法を適切に活用することによって、高齢者福祉や商店街の振興など地域の多様なニーズにこたえつつ実施することが求められている。このため、地方公共団体においては、密集市街地の整備に携わる人材育成を図るとともに、都市計画、街路、市街地整備、住宅、福祉、商業振興等の各部局が連携して対応できる体制を整備する必要がある。

さらに、地方公共団体や住民等に加えて、これらを支援するまちづくりNPOや専門家の活用が重要であり、住民のまちづくり活動に対するNPOや専門家の派遣システム及びこれを支援する体制づくりについて、今後検討する必要がある。

今後の検討の進め方

都市づくりは、住民や企業、まちづくりNPO、まちづくり専門家、民間都市開発事業者、国、地方公共団体等の公的セクターが、それぞれの立場で一体となり協働して取り組むべき課題である。

多様な主体の参加と連携によるまちづくりの展開は、都市づくりの課題や目的をそれぞれの主体が共有するための重要な契機となるものであり、家計や企業、行政の行う都市投資を相互に関連付け、効率的で意味あるものとする上で極めて重要な課題である。

これらの多様な主体の自立性等を損なうことがないように留意しつつ、これらの主体が都市づくりに積極的に参画し、相互に連携しながら、それぞれの役割を果たすことができるよう、

- ・まちづくり専門家の派遣等による情報の共有、相互調整等のための仕組み
- ・草の根まちづくり運動を育む観点から、例えば、地区計画により保全されている地域の環境を守り育てるような取組を行っている市民組織を支援するためのまちづくり基金等の設置

等について、引き続き、更に検討を深める必要がある。

中間とりまとめにおいて指摘した課題については、人口減少時代の到来を間近に控え、新たな都市計画のあり方が求められていることを踏まえ、残された検討課題である「21世紀型都市再生のビジョン」及び「次世代参加型まちづくりの方策」など、中長期的な視点に立った都市再生のあり方の検討と合わせて、引き続き検討することとする。