

人口減少等社会における市街地の再編に  
対応した建築物整備のあり方について（答申）

平成18年2月1日  
社会資本整備審議会

(目 次)

はじめに-----	1
1. 都市構造の動向と市街地の再編の必要性-----	3
(1) 人口減少社会の到来と少子高齢化の一層の進展-----	3
(2) 都市を取り巻く土地利用の動向-----	3
(3) 都市計画・建築規制の現状と課題-----	4
(4) 大規模建築物の立地の現状-----	6
(5) 広域的都市機能を有する施設の立地による影響-----	6
(6) 市街地整備の動向-----	7
(7) 海外の制度の状況-----	8
2. 市街地の再編に対応した建築物整備のあり方に関する基本的な認識-----	9
3. 当面の課題-----	10
(1) 建築規制の見直し-----	10
① 建築基準法による用途制限に関する課題-----	10
② 用途地域における用途制限に関する課題-----	11
③ 白地地域等における用途制限に関する課題-----	12
(2) 市街地整備手法のあり方-----	13
① 市街地整備の考え方-----	13
② 街なか居住の推進-----	13
③ 多様な都市機能集積のための新たな取り組み-----	14
④ 地域のポテンシャルにあった再開発-----	14
4. 当面の見直しの方向-----	15
(1) 建築規制の見直し-----	15
① 用途地域による用途制限の見直し-----	15
② 白地地域における用途制限-----	16
(2) 機能集積を誘導する市街地整備手法-----	16
① 街なか居住の推進-----	16
② 多様な都市機能の集積促進-----	16
③ 再開発による街なか再生の推進-----	17
5. 今後の検討にむけて-----	17
(1) 建築物の用途制限に関する検討-----	18
(2) 望ましい市街地の実現のための方策の検討-----	18
(3) 建築規制や市街地整備支援策の客観性を担保する仕組みの検討-----	19

## はじめに

わが国は、現在をピークに人口が減少へと向かうことが予測されており、今まさに、人口減少社会を迎えている。この中で、少子高齢化が一層進展すると見込まれるとともに、地球規模の環境問題・エネルギー問題の深刻化、財政的制約の高まりなど、社会・経済の変化が進展している。こうした時代の変化を踏まえ、都市構造と市街地のあり方を考えると、人口増加に伴う拡大・成長を前提としてきた従来の開発型・拡散型都市構造を転換し、人口減少社会に対応した新しい都市構造を確立することが必要と考えられる。また、高齢者や子育て世帯等を含む都市生活者が暮らしやすい生活基盤の確保、環境負荷やエネルギー消費の抑制、効率的な公共投資や公共公益サービスの提供などの観点から、市街地を再編することが求められている。その際、建築物や公共施設などの既存ストックを有効活用するという視点が重要であり、このため、既成市街地に重点をおいて、市街地の再編を図っていくことが必要である。

こうした課題に対処し、建築規制や市街地の整備手法など市街地における建築物整備のあり方について専門的な検討を行うため、平成17年8月、社会資本整備審議会建築分科会に、市街地の再編に対応した建築物整備部会を設置し、都市構造や市街地の再編に関連する現行制度や現状の都市の問題点を多面的に審議し、制度改善のあり方を検討してきたところである。

なお、市街地の再編に対応した建築物整備部会と並行して審議が進められた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中心市街地再生小委員会では、中心市街地衰退に関連する現行都市計画制度の問題点が審議され、制度改善のあり方が検討されてきたところである。その報告においては、無秩序拡散型都市構造を見直し、望ましい都市構造を実現するための「都市構造改革」を行うことが必要とし、そのための制度改善の方向として、本報告で取り上げた事項のほか、

- 広域的都市構造に影響を与える場合には、都道府県が、都市計画の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仕組みにすること
- 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

見直し、今後必要となる計画的まちづくりについては地区計画制度を活用することが望ましいこと

○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

○地方公共団体、交通事業者等の関係者が連携協力し、まちづくりの一環として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が必要であること

等を示している。

これによって、以下に報告する検討結果と併せて、制度改善が実現されることを期待する。

# 1. 都市構造の動向と市街地の再編の必要性

## (1) 人口減少社会の到来と少子高齢化の一層の進展

わが国の総人口は現在を頂点に、今後は減少していくことが予測されており、当面は増加が見込まれる総世帯数も2015年頃を頂点に減少に転ずると見込まれている。また、人口構成では、より一層少子高齢化が進行し、年少人口及び生産年齢人口の割合は今後減少する一方、高齢者人口割合は、2000年現在の17.4%から2025年には約3割に増加すると見込まれている（資料P. 1）。

都市圏ごとの人口の推移を見ると、人口規模の小さな都市圏ほど、今後、人口の減少が早く進むと予測される。2030年の人口を2000年と比較すると、全国の大半の都市圏において人口が減少していると見込まれる（資料P. 2）。

## (2) 都市を取り巻く土地利用の動向

戦後から高度成長期にかけて、わが国では、都市への人口流入が急速に進み、郊外住宅地の開発等により市街地が拡大してきた（資料P. 3）。

いわゆるモータリゼーションの進展により、とりわけ地方部では、日常生活の自動車依存が高まり、公共交通の役割が低下している（資料P. 4）。

市街地の拡大に伴い、従来、都市の中心部に立地していた様々な都市機能の郊外への移転が進んできた。1970年代から、市役所、病院、文化施設などの公共公益施設の郊外への移転が顕著になった。これらの中には、行政自らが都市機能の郊外移転の大きな契機をつくった事例も見られる。また、1990年以降の、大規模商業施設の郊外立地という傾向は、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（資料P. 5、6）。

近年では、人口増加は停滞し、すでに人口が減少しはじめた地域もあるが、依然として市街地の拡大と人口密度の低下が進んでいる。

地方都市の中心部では、居住人口、小売業販売額、従業者数のシェアがともに一貫して低下してきており、中心部の空洞化が進行している（資料P. 7～9）。

中心部の空洞化が進む都市では、空家・空き店舗や平面駐車場等

の低・未利用地の増加が著しくなっている。また、それらの分布を見ると、虫食いの的に拡大している状況が見られるほか、大規模商業施設の撤退によって生じた大型の空き店舗が中心部に残り、中心商店街の空洞化、機能低下に拍車をかけているケースも散見される（資料P. 10、11）。

産業構造の転換により、工場の跡地面積が、近年、増加している。また、農地については、農業の後継者不足等から農地総面積が一貫して減少してきており、農地の転用は年間 15,000ha を超える水準で行われている。また、耕作放棄地率は近年、5%を超えている。農業の土地生産性よりも農地を大規模商業施設等に賃貸した方が収入増が期待されることから、後継者がいない農業従事者の多くが、賃貸や売却による土地利用を希望するという状況も見られる（資料P. 12、13）。

### （3）都市計画・建築規制の現状と課題

都市計画区域は全国土の約 1 / 4 の面積が指定されている。三大都市圏の都市計画区域は、市街化区域と市街化調整区域に区分（区域区分）され、市街化区域では用途地域による建築規制、市街化調整区域では開発規制が適用される。一方、三大都市圏以外の地域では、政令指定都市以外の都市計画区域については、区域区分を定めるか否かは、地域の実情に応じて都道府県が判断することとされている。三大都市圏以外の都市計画区域のうち約 1 / 2 の面積は、市街化区域と市街化調整区域を定めない（いわゆる非線引き）都市計画区域で用途地域の指定がなく、建築物の用途制限が適用されない区域である、いわゆる非線引き白地地域である（資料P. 14）。

現行の用途地域制度は、第一種低層住居専用地域から工業専用地域までの 12 種類があり、第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域及び準住居地域が「住居系用途地域」、近隣商業地域及び商業地域が「商業系用途地域」、準工業地域、工業地域及び工業専用地域が「工業系用途地域」と分類される。この 12 種類の用途地域ごとの市街地像にあわせて、建築基準法により、それぞれの地域における用途制限を定めている。その制限内容は、住居と工業の分離に重点をおき、例えば、環境悪化の

おそれの大きい工場等の立地可能地域は工業地域及び工業専用地域、これより環境悪化のおそれは少ない一定の工場等の立地可能地域は準工業地域、工業地域及び工業専用地域と、いずれも工業系用途地域に限定して立地が許容されている。一方、商業・業務系用途については、例えば、店舗、事務所その他の用途の建築物は立地可能な地域が幅広く、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域及び工業地域（事務所等については工業専用地域も可）において、規模に関わらず立地が許容され、劇場、映画館、観覧場等の用途の建築物は、商業地域及び準工業地域で規模に関わらず立地が許容されている（資料P. 15、16）。

地域の実情に応じて、用途地域による用途制限の強化又は緩和を行うことができる仕組みとして「特別用途地区」制度があり、市町村が条例により、用途地域を補完して、当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るための制限を行うことができることとなっている。平成10年、いわゆる「まちづくり三法」（「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」（中心市街地活性化法）、「改正都市計画法」、「大規模小売店舗立地法」）の制定により、特別用途地区の類型が自由化されたが、特別用途地区の指定は、当該改正以前から指定されている地区を含めても、全国で569地区48,275ha（平成16年3月末現在、用途地域の全体の面積の約2.9%）にとどまっている（資料P. 17）。

用途地域の指定のない区域については、平成12年の都市計画法及び建築基準法の改正により、非線引き白地地域において、周辺の良い居住環境に支障を生じるおそれのある建築物などの建築を制限する必要がある場合には、「特定用途制限地域」を定めることができることとされた。また、都市計画区域外において土地利用規制を行うための仕組みとして、「準都市計画区域」制度が創設された（準都市計画区域では用途地域や特定用途制限地域等の指定が可能）。

これによって、非線引き白地地域や都市計画区域外においても、建築物の用途の制限を行うことが制度上可能となっている。しかしながら、特定用途制限地域の指定は全国で12都市53,171ha（平成17年4月1日現在）、また、準都市計画区域の指定は全国で3区

域 180ha（平成 17 年 7 月 29 日現在）にとどまっている。このため、こうした制度を適用しているごく一部の地域を除き、非線引き白地地域や都市計画区域外では、建築基準法による用途制限が適用されていない（資料 P. 18）。

#### （４）大規模建築物の立地の現状

郊外立地の進む大規模建築物として代表的な大規模商業施設について見ると、商業地域に立地している施設の割合は全体の約 1 / 3 である。

中でも、近年、商業地域以外の地域への大規模商業施設の立地が顕著となっている。平成 3 年以降に開店した大規模商業施設について見ると、商業地域への立地割合は、三大都市圏で約 1 / 4、地方圏では 1 割強にとどまる。三大都市圏では工業系用途地域への立地割合が高く、地方圏では、工業系用途地域のほか非線引き白地地域への立地割合が高くなっており、都市計画区域外への立地も増加してきている（資料 P. 19）。

都市圏毎の立地状況を見ると、商業地域に比較的高い割合の商業施設が立地している都市がある一方、その他の用途地域や用途地域以外の地域への立地が進んでいる都市も多い。平成 3 年以降に開店した施設に限って見ると、商業地域への大規模商業施設の立地が皆無の都市圏や、極めて少ない都市圏も多く存在する（資料 P. 23 ~ 29）。

このように、用途地域の都市計画で実現すべき目標としての住居、商業、工業その他の都市機能の配分が、現行の用途制限では結果的に実現されなくなっている実態も見られるところである。

その他の主な大規模施設についてみると、劇場・映画館は、近年、工業系用途地域や用途地域外に立地する割合が増加し、地方圏では半数以上がこれらの地域に立地している（資料 P. 20）。

なお、病院は、地方圏では約 4 割が用途地域外に立地しており、福祉施設は、地方圏では約 7 割が用途地域外に立地している（資料 P. 21、22、30）。

#### （５）広域的都市機能を有する施設の立地による影響

大規模建築物の中には、都市全体、さらには複数の都市から多数

の人々を集める広域的都市機能を有する施設がある。このような施設が郊外など都市整備が不十分な地域に立地すると、予想外の交通渋滞の発生やバイパス道路の機能の低下など、周辺環境への影響はもとより、広域的にも重大な影響を及ぼすこととなる（資料 P. 31～35）。

その結果、公共投資の効果が減殺され、追加的な公共投資が必要となる一方、既存のインフラが有効活用されないといった問題が発生している。

このような広域的都市機能を有する施設の周辺では、交通事故の増加など安全上の支障や、深夜営業による騒音、夜間照明による環境悪化などが発生している例もある（資料 P. 36～38）。

なお、広域的都市機能を有する施設が拡散すると、都市機能の集積を前提とする公共交通の維持が困難となり、自動車を利用しない高齢者等のアクセシビリティが低下するという問題もある（資料 P. 39～41）。

都市機能が拡散すると、自動車利用が加速され、地球環境への影響や、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（資料 P. 42）。

このほか、地域によっては、商業施設の撤退やテナントの入れ替わりが相次ぎ、空き店舗が散在する状況が見られる（資料 P. 43）。

中心市街地では、地域によっては、空き店舗に風俗店が出店する等の問題も生じている（資料 P. 44）。

## （6）市街地整備の動向

空洞化が進む中心部における居住人口の回復を図ることは、市街地内の余剰空間が有効利用されないことによる投資効率の悪化への有効な対策と考えられる。加えて、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あることから、空洞化が進む中心部における居住人口が回復し、他の都市機能の需要が高まることによって、様々な都市機能の集積した市街地の形成に繋がると見込まれる（資料 P. 45）。

都市の中心部では、近年、共同住宅に居住する世帯が増加してい

る。一部の都市では、このような住宅の供給に伴い中心市街地の居住人口の回復の兆しも見られる。また、地方都市における街なか居住のあり方について、住民参加により議論しながら、それぞれの地域に適した住まい方を提案し、新しい中心市街地の空間形成を目指して取り組んでいる例もある（資料P. 46～50）。

街なか居住の推進のための国における支援施策としては、地域住宅交付金、まちづくり交付金、住宅市街地総合整備事業、街なか居住再生ファンドなどの制度がある。

また、地方公共団体によっては、家賃補助、建設費補助、無利子融資、利子補給など、街なか居住の推進に関する独自の支援制度を設けている（資料P. 51～54）。

また、地域に根ざした多様な主体によるまちづくり活動を推進するためのまちづくり協議会等の活動に対し支援するとともに、地域の進めるまちづくりについて、豊富な経験・ノウハウをもつ都市再生機構が、コーディネート業務を通じて支援している（資料P. 55）。

## （7）海外の制度の状況

主要国の土地利用規制の仕組みを見ると、国や都市により相違があるが、大規模商業施設の立地を含め、許容用途が比較的限定された立地規制が行われている（資料P. 56）。

例えば、アメリカではゾーニング規制を基本とし、その規制の内容は都市ごとに異なるが、ゾーンの種類が多く、種類ごとに許容される土地利用の幅が比較的狭いのが一般的である。大規模商業施設の立地が許容されるゾーンは限定的であり、その他の地域への立地の際にはゾーニング変更を必要とする（資料P. 57～63）。

ドイツでは、土地利用計画と、これに基づく地区レベルの詳細計画の2段階の土地利用制度であり、既成市街地以外における開発は、詳細計画の策定を必要とする。大型店舗については、詳細計画の基準を定める連邦の建築利用令で、詳細計画における立地可能地区が限定されている（資料P. 64～66）。

イギリスでは、原則として全ての建築・開発行為に関し地方計画庁の計画許可を要し、周辺状況との適合又は都市計画との整合が判断される。また、大規模商業施設等について、中心市街地やその隣

接地への立地を優先し、不可能な場合にのみ郊外立地を許可する仕組みが導入されており、さらに、特定の大規模商業施設については、地域協議会が定める地域空間戦略に位置付けられる必要がある（資料P. 67、68）。

## 2. 市街地の再編に対応した建築物整備のあり方に関する基本的な認識

人口減少社会の到来など経済社会の変化や都市の成熟化に対応して、都市構造の理念を転換し、都市機能が薄く拡散する傾向を放置せず、インフラ整備及び市街地環境を考慮しつつ、一定の都市機能が集積した都市構造を目指すことが必要である。

都市機能の配置については、都市圏内で生活する多くの人にとって利便性が高く、暮らしやすいような都市をつくるという視点が最も重要である。モータリゼーションの進展を踏まえると、生活圏の広域化や、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的でなく、週末に家族揃って車で大規模商業施設に出かけ一週間分の買い物をするというようなライフスタイルを有する消費者・生活者が多く存在することも軽視してはならないが、特に、高齢社会を迎えるにあたって、都市機能へのアクセシビリティを確保するとともに、多様な都市機能が集積し、住み、働き、訪れる人が交流する「賑わいのあるまち」をつくることが重要である。

都市機能が集積した市街地においては、単に利便性が確保されるということだけでなく、「魅力あるまち」をつくるという視点が重要である。地域固有の文化や福祉に重点をおいた都市機能の確保や、それぞれの地域にふさわしい市街地環境の確保を誘導し、魅力的な空間を創出することが重要である。

一方、多数の人々を広い範囲から集める広域的都市機能を有する施設については、郊外の都市整備が不十分な地域や、住宅地、工業地に拡散立地することにより、バイパス道路の機能の低下や予想外の交通渋滞の発生、生活道路の安全性低下や工業生産活動の障害など、広域的なインフラの機能の支障や、周辺環境への影響を生じる場合がある。このような広域的都市機能の「無秩序」な立地により、

追加的な公共投資が必要となる等、インフラの整備・維持管理コストの増大を招き、投資効率が悪くなることは不経済である。各種の既存ストックを有効活用することを目指し、適正に都市機能を配置することが重要である。

また、市街地像が定められていない地域においては、原則として用途制限を適用せず様々な用途の建築物が自由に立地できるという従来の土地利用規制（いわゆる白地地域）の基本的考え方を改め、無秩序な立地を許容することにより、広域的なインフラの機能の支障や、周辺環境への影響を生じる用途については、市街地像が定められていない地域であっても自由には立地できないこととし、公正・透明な都市計画手続を通じて、市街地像が明確化された地域についてのみ立地を可能とするという新たな土地利用規制の考え方を取り入れることが必要である。

なお、適正に都市機能が配置された市街地とは、それぞれの地域の実態に応じて、計画的に一箇所又は複数の地域に機能の集積を図る市街地が考えられるものであり、様々な都市機能の大半を中心部に集めてしまうことや、もともとの中心市街地に集約させることのみを目指すものではない。郊外開発を一律に抑制するというでもない。

また、都市構造の理念は、新しい時代に向けて都市の構造をどのように考えるかということである。その実現のための施策は、中心市街地の賑わいのみを目的とするものであったり、商業調整という手段に陥ることがないようにすべきである。

### 3. 当面の課題

2の基本的な認識に基づき、当面、建築規制や市街地整備手法など市街地における建築物整備のあり方について検討すべき課題を整理すると次のとおりである。

#### (1) 建築規制の見直し

##### ①建築基準法による用途制限に関する課題

現行の用途地域制度により店舗や飲食店等の立地に係る用途制限がない用途地域や、用途地域の指定のない白地地域において、

平成2年の大店法の運用緩和以降、大規模商業施設等の立地の割合が増加している。

なかでも、都市全体、さらには複数の都市から多数の人々を集める広域的都市機能を有する施設が郊外にできると、広域的なインフラの機能の支障や、広域からの集客による周辺環境への影響が生じている。

一方、比較的規模の大きな施設でも、例えば、食料品や日用品を中心としたスーパーマーケットのように、日常生活に必要な施設が、店舗や飲食店等の立地に係る用途制限のない地域に立地するケースが増加している。このような施設は、郊外の住宅地に居住する住民等の利便の確保のために必要なものであり、前述の広域的都市機能を有する施設とは区別して考えるべきである。

多数の人々を広い範囲から集める広域的都市機能を有する施設の立地を想定していない地域で土地利用転換が行われる場合には、都市計画手続を通じて住民、地権者、事業者等幅広い主体の参加を求めるとともに、市町村間の利害が競合・対立する場合も少なくないことから、広域的な観点からの判断が行われることが重要と考えられる。なお、工場跡地等の計画的な土地利用転換を誘導する仕組みとして、再開発等促進区を定める地区計画などの制度があるが、広域的都市機能を有する施設の立地の際にも、地区計画制度の活用により、用途制限を緩和することが考えられる。

## ②用途地域における用途制限に関する課題

商業その他の業務の利便を増進する地域である商業系用途地域については、多数の人々を広い範囲から集める広域的都市機能を有する施設の立地を認めるべきと考えられる。一方、準工業地域については、大規模商業施設等の立地が近年特に増加しているが、幅広い用途の混在を許容する地域として位置付けられている場合もある。

用途地域における用途制限は、都市計画において目的とされた市街地像に応じた建築規制を行うものであり、このような広域的都市機能を有する施設については、広域的なインフラの機能の支障や、広域からの集客による周辺環境への影響を考慮して、立地可能な用途地域を見直すことが必要である。

なお、用途地域に関する都市計画の運用については、地方公共団体が土地利用の現況や動向に的確に対応して都市計画の決定や変更を行う必要がある。これらを踏まえ、用途地域における用途制限はどうあるべきかを検討する必要がある。

### ③白地地域等における用途制限に関する課題

現行の制度では、非線引き白地地域のうち、特定用途制限地域又は地区計画等が定められている区域以外の区域においては、建築基準法による建築物の用途制限がなく、集団規定については、敷地と道路との関係の規定のほか、容積率、建ぺい率、斜線制限、日影規制等が適用されている。

これは、非線引き白地地域は、目指すべき市街地像を明確にする必要がない地域であり、また、一般的に市街化の圧力が弱く、建築行為や開発行為は単発的かつ疎に行われる地域であることから、市街地像を明確に定めた上でそれに即した規制を行う用途地域の手法をそのまま適用することは困難としてきたためである。

しかしながら、近年、非線引き白地地域に、多数の人々を広い範囲から集める広域的都市機能を有する施設が相次いで立地しており、これらの施設は、比較的広い敷地面積を確保して大規模な建築物とし、広域的なインフラの機能の支障や、周辺環境への影響を生じさせている。

このため、現行制度による用途制限が適用されない非線引き白地地域においても、これらの広域的都市機能を有する施設については、建築基準法による用途制限を適用して無秩序な立地を規制し、都市計画手続によって、住民、地権者、事業者等の幅広い主体の参加による社会的意思決定として各地域の市街地像とこれに対応する都市計画が決定され、広域的なインフラの機能の支障や周辺環境への影響が回避されることによって、立地を許容する仕組みとすべきである。

さらに、都市計画区域外においても農地の転用等による大規模施設等の立地が見られることから、農地関係の規制と都市計画の規制のどちらも適用されないケースの発生を防ぐため、準都市計画区域の設定を適切に行い、この区域についても非線引き白地地域と同様の用途制限が適用されるようにすべきである。

これらを踏まえ、白地地域（準都市計画区域を含む。）における用途制限はどうあるべきかを検討する必要がある。

## （２）市街地整備手法のあり方

### ①市街地整備の考え方

人口減少社会に対応した市街地の再編にあたっては、多様な都市機能が集積し、そこに暮らす都市住民にとって利便性の高い暮らし方が可能な市街地の目標像を地域のイニシアティブにより明らかにした上で、例えば、「歩いて暮らせるまち」、「高齢者が暮らしやすいまち」などの実現に取り組むことが求められている。

このような市街地を実現するためには、既成市街地に機能集積を誘導する市街地整備手法の検討が必要と考えられる。

市街地への集積を誘導すべき都市機能としては、商業に特化せず、住宅、事務所、文化施設、病院・福祉施設等の公共公益施設などの多様な要素を導入することが考えられる。

市街地の再生に向けて政策的な支援を行う場合には、地権者の主体的な努力が得られることを条件とするなど、「選択と集中」の考え方が重要である。

### ②街なか居住の推進

近年、地方公共団体における街なか居住の推進の取り組みや、都心部やその周辺における分譲マンションの供給増により、都心・街なかに集まって住まう都市居住のライフスタイルが定着しつつあるが、地方都市においては、一部で、中心部の居住人口の減少幅が小さくなった都市がみられるものの、中心部における住宅供給は質・量ともにまだ限定的である。

街なか居住を推進することは、

- ・ 定住人口の確保により市街地の賑わいが生まれる
- ・ 定住人口の確保により消費、公共公益サービスの需要等が発生し、様々な都市機能の増進に資する
- ・ 自動車を運転しない高齢者や年少者にとっても利便性の高い暮らし方を提供できる

ことから、多様な都市機能が集積する市街地の整備を図る上で有効と考えられる。従って、街なか居住促進策の充実強化を検討す

べきである。

### ③多様な都市機能集積のための新たな取組み

利便性の高い市街地の形成のためには、市街地内の望ましい場所に病院等の公共公益施設があることが重要であるが、これらの施設については、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、バラバラに郊外へ移転する傾向がある。例えば、病院については、建替え等の際、医療法に基づく現行の構造設備の基準に適合させる等の理由により床面積を大幅に増加させることが必要となるケースが多いが、その際、容積率制限等が障害となることから、街なかの病院が郊外に移転することが多い。このための対応方策を検討すべきである。

都市機能の集積を促進する際には、市街地の空き店舗等を活用することも一つの施策である。特に、空洞化が進行する既存の中心市街地においては、空家・空き店舗の増加が顕著であり、コンバージョンをはじめとする、既存建築物の活用を促進するための方策を充実することが有効である。また、細分化された土地を統合・整序し、有効活用可能な一体的な敷地としていくことも重要である。

### ④地域のポテンシャルにあった再開発

既成市街地を再編して多様な都市機能の集積を図る上で、老朽化した建築物の機能更新、細分化された土地の有効利用等、市街地における建築物の再整備を推進することが重要である。

再開発事業はこのための代表的な整備手法であるが、高度利用による大規模な再開発は、一定の効果を上げている都市もある一方、地区によっては、地域のポテンシャルに合わず、事業推進上の課題を抱える場合がある。このため、地域のポテンシャルを踏まえた事業の推進が重要である。

再開発を行う場合、全面的なクリアランスをして高度利用を行うだけでなく、既存建築物の保存・活用や、個性的な街並み景観の形成を図る工夫を行うことが重要である。

## 4. 当面の見直しの方向

3に述べた指摘や当面の課題を踏まえ、市街地の再編に対応した建築物整備のあり方として、以下の方向に沿って制度の見直しや新たな施策を進めるべきである。

### (1) 建築規制の見直し

#### ①用途地域による用途制限の見直し

広域的都市機能を有する施設が多数の人々を広い範囲から集め、他の建築物と比較して著しく大きい発生交通量等が生じる場合には、広域的なインフラや周辺環境に大きな影響を与えることとなる。このような施設としては、一定規模以上で店舗、飲食店、劇場、映画館、展示場、遊技場、スタジアム等の用途に供する建築物が考えられる。これらの施設の無秩序な立地が不適切な用途地域においては、立地規制を強化し、これらの施設は、商業地域、近隣商業地域及び準工業地域に限って立地できるとすべきである。一方、準工業地域においては、地域の実情に応じて、特別用途地区の活用によりこれらの施設の立地に係る必要な規制を行うべきである。

また、小規模な地区を単位として、当該区域における誘導すべき広域的都市機能を有する施設の用途を都市計画に定めることにより用途制限を緩和することができるよう、地区計画制度の充実が図られることが望ましい。

規制を解除する際には、公正・透明な都市計画手続により、住民参加のもと、地域において社会的に判断した上で機動的な変更等を可能とする仕組みにすべきである。なお、この規制解除にあたっては、客観的事実を踏まえた十分な説明責任を果たすことが必要である。

また、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の拡充を併せて行うことが望まれるとともに、この提案制度を活用して、民間事業者等から事業実施のための都市計画提案が出された場合には、速やかな判断が求められることにも留意する必要がある。

## ②白地地域における用途制限

非線引き白地地域や準都市計画区域内の白地地域については、広域的なインフラや周辺環境への影響の大きい広域的都市機能を有する施設の無秩序な立地を規制するため、これらの施設の立地に係る用途制限を導入することとし、これらの施設の立地の際には都市計画手続を必要とする仕組みにすべきである。

この場合、①と同様、地区計画制度の充実により用途制限を緩和できるようにするとともに、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の拡充を併せて行うことが望まれる。

なお、都市計画区域外の土地については、農地も含め土地利用の整序が必要な区域等に、広く準都市計画区域を指定できる仕組みを併せることにより、同様に用途制限を導入すべきである。

## (2) 機能集積を誘導する市街地整備手法

### ①街なか居住の推進

市街地再開発事業、住宅市街地総合整備事業等の補助制度、地域住宅交付金やまちづくり交付金等を活用して、都市の中心部における公的賃貸住宅等の整備を支援するとともに、定住人口の確保をより積極的に支援するため、街なか居住にふさわしい民間の優良な住宅整備を、補助、ファンド等を含めた多様な手法により促進することが必要である。

また、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が必要である。

### ②多様な都市機能の集積促進

利便性の高い市街地の形成を図るため、病院等の建替えに当たっての用地不足対策など、公共公益施設等の街なか立地促進や郊外移転防止を図るための条件整備を行うことが必要である。また、再開発等により、広域的都市機能の集約拠点への立地促進を支援することも必要である。

公共公益施設等の都市機能の街なか立地を進めるにあたっては、中心市街地において増加している空き地や空き店舗などの既存ストックを活用することも有効であり、このようなストック活用の

ための取り組みを推進する方策が必要である。

市街地整備に際しては、駐車場が不足すると郊外移転の原因となることから、駐車場の整備・確保を推進することも必要である。

また、併せて細分化された土地を、統合・整序し、有効活用可能な一体的な敷地としていくことも重要であり、こうした事業に、地方公共団体と連携しつつ都市再生機構が参画することも期待される。

地域の発意に基づく自主的・自律的な取組・参加を促すために、商業関係者に加えて、専門家、地権者、各種事業の実施主体としての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。

### ③再開発による街なか再生の推進

既成市街地の再編を図るためには、大規模な床を前提とした再開発ではなく、関係権利者が自らの責任において高度利用の程度を判断し、必ずしも高層化しない、小規模事業を段階的に進める、景観形成に配慮する等、それぞれの地域にふさわしい土地の適切な利用を行う、身の丈にあった再開発を、民間事業者のノウハウの活用を図りつつ促進すべきである。

また、賑わいの創出に資する個性的な街並み景観の形成等を図るため、地域住民、事業者、専門家などの連携や地域のまちづくり組織の活用を進めるとともに、再開発事業においても、歴史的建築物など既存の建築物を活用しつつ、まちのリニューアルを行う工夫をしていくことが必要である。

さらに、地域にあったまちづくりを進めるにあたっては、都市再生機構のコーディネート機能を活用した支援を行うことも必要である。

## 5. 今後の検討に向けて

本報告は、人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築規制や市街地の整備手法として、喫緊の課題となっている制度改善

のあり方について取りまとめたものであるが、審議の過程において指摘があった次の事項についても、今後、検討が行われることを期待する。

### **(1) 建築物の用途制限に関する検討**

広域的都市機能を有する施設の立地による影響と同列には論じられないが、比較的規模の小さな施設であっても、その施設の利用状況や立地等によって、市街地環境上の影響を生じている用途が見られる。例えば、物品の搬入・搬出や自動車を利用した買い物客の出入りが深夜に及び、これに伴う交通量の増加や騒音の発生など、特に静穏を要する住宅地の中に立地する店舗等の施設については良好な住居の環境の保護の観点からの問題点が指摘される場合がある。

また、建築物の用途だけでなく、建築物や敷地内の駐車場等の利用状況を踏まえた制限が必要との指摘もある。

また、例えばSOHOのように住宅と事務所との中間的な利用形態の用途が出現したり、介護付き住まいのように住宅と福祉施設との境界の施設が多様化してきているなど、新たな概念の用途に対応する必要が生じている。

一方、本格的な高齢化社会の到来の中で、生活利便性を向上させる施設が適切な場所に立地していくことも必要と考えられる。

さらに、建築基準法による用途制限の方法は、業態や外形基準によるものが主となっているが、社会・経済情勢の変化等へ弾力的かつ機動的に対応するためには、都市計画制度の適切な運用と併せて、求められる性能に基づく合理的な用途制限が行われることが必要であり、そのための制度や運用のあり方について、調査・検討を進めるべきである。

### **(2) 望ましい市街地の実現のための方策の検討**

街なか居住の推進にあたっては、まず、それぞれの地域にふさわしい目標としての商業・業務・居住用途がミックスした空間像を、住民や地権者など地域全体で共有することが重要である。その中で、それぞれの地域に適した住まい方を実現するための適切な手法を選択することにより、都市機能が集積した市街地にふさわしく、よりよく設計された地区をつくり上げることが重要である。このため、

それぞれの地域特性に応じた都市機能の集積や空間形成を誘導し、街なか居住を進める市街地を魅力的な空間とするための建築規制・誘導方策や、支援制度の活用方策について、検討を進めるべきである。

### **(3) 建築規制や市街地整備支援策の客観性を担保する仕組みの検討**

都市計画・建築規制制度や市街地整備に関する支援策の適用にあたっては、これらの施策が客観的に社会にとってプラスであるよう、適切に運用が行われる必要があり、このため、建築規制や市街地整備支援策による効果や影響をできる限り客観的に評価し、その有効性をチェックする仕組みについて、検討を進めるべきである。