

これからのまちづくりに向けて

～都市計画法等の一部改正案～

国土交通委員会調査室 さいとう こういち
斎藤 貢一

1. はじめに

いわゆるまちづくり三法が制定されて7年が経過した。しかし、講じられた様々な対策にもかかわらず、特に地方都市を始めとして中心市街地の空洞化には歯止めが効かず、新たな対応の必要性が生じていた。

こうした事情を踏まえて政府は、「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の一部を改正する等の法律案」及び「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案」(以下「都市計画法等改正案」という。)を国会に提出した。

本稿では、都市計画法等改正案の提出の経緯及び法案の概要を紹介するとともに、若干の論点整理を行う。

2. 提出の経緯

(1) 中心市街地活性化論議の経緯

我が国、特に地方都市を始めとする中心市街地は、モータリゼーションの進展や病院、行政機関等の公共公益施設及び大型商業施設の郊外移転等により、客足の流れが一変し、旧市街地におけるいわゆるシャッター通りの出現等その空洞化が顕著である。

中心市街地再生のテーマ自体は約2～30年前から問題になり始め、平成10年にまちづくり三法が可決成立し、以後一定の対策が講じられてきた。

しかしながら、法制定後7年が経過したものの、その対策が有効ではなく中心市街地の空洞化に一段と拍車がかかっているのが、現状である。

そこで事態を重くみた国土交通省及び経済産業省は、それぞれ所管する審議会において議論を重ねたが、特に国土交通省においては、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会に「中心市街地再生小委員会」を、また、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、中心市街地の再生に向けた都市計画制度や市街地の再編に対応した建築規制や市街地整備手法等の在り方について審議を行った。そして本年2月1日に社会資本整備審議会の答申として、「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」及び「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在り方について」がとりまとめられ、国土交通大臣に提出された。

(2) 審議会における論点整理

第1回の「中心市街地再生小委員会」では、審議に先立ちまちづくり問題についての論点を整理しているが、そこでは、1)人口減少期を迎え、都市区域の拡大を改めストックの有効活用へと、都市計画の理念を転換すべきではないか。都市のストックとしての中心市街地の再生、集約型都市構造の形成を新たな理念とすべきではないか。2)都市構造変動の制御力の強化という視点からみて、現行の都市計画制度上、多々問題があるので改善を図る。現行の線引き・開発許可制度は都市の拡大を前提に構築されており、集約型都市構造成型のためには、制度の再評価、役割の強化が必要ではないか。用途地域制度で許容される土地利用形態が非常に広いということで、用途地域の土地利用制御力をきちんと強化していくべきではないか。白地や都市計画区域外と外縁部へ行くほど制限が緩いという逆転現象を正していく。広く土地利用制限をかけていくことが必要ではないか。これによって、土地利用の重大な変更により都市計画がかんでいく、計画なきところの開発なしという方向に転換すべきではないか。3)地方分権の流れの下、いままで市町村にという形で地方分権を行ってきたが、都市圏レベルの十分な広域調整が行われていないという現状にかんがみ、広域調整を補う主体として、都道府県の役割を見直すべきではないか。4)中心市街地の集積誘導に際しては、土地利用規制だけでなく、集積を誘導する積極的な対策の強化も必要ではないか。特に地権者の協力、公共施設の転出防止、あるいは居住を含む集積誘導が必要。特に支援については、選択と集中の観点を徹底することが必要ではないかとまとめている。

(3) 審議会答申の概要

それぞれの答申の概要は、次のとおりである。

「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」

中心市街地は、対策を講じながらも、なお空洞化が止まらない。これは、都市全体に行っている「都市機能の無秩序な拡散」という現象が、致命的な原因の一つとして考えられ、この解決には、暮らしやすいまちづくりを行う観点に立ち、広域的サービスを担う商業、行政、医療、文化等の諸機能の立地を集約し、自動車に依存しない生活を確保できるような「集約型都市構造」に転換するための抜本的改革が必要であるとの認識を示した。

「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在り方について」

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、都市構造を転換し、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として、その場合、都市機能の配置は、利便性が高く、暮らしやすい都市をつくるという視点が重要であるとした。

このため、インフラや周辺環境に大きな影響を与える広域的都市機能を有する施設の無秩序な立地を規制し、立地可能な用途地域の見直しや、白地地域における用途制限の導入により、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と指摘する一方、街なか居住の推進を始め、多様な都市機能の集積する市街地整備方策が重要であるとしている。

これらの動きを受け、都市計画法等改正案は、都市の秩序ある整備を図るため、1) 準都市計画区域制度の拡充、2) 開発許可を要する開発行為の範囲の見直し、3) 市街化調整区域を除く、都市計画区域又は準都市計画区域のうち用途地域の指定のない区域内における建築物の建築の制限の見直し及び公有地の拡大の推進に関する法律による先買いに係る土地を供することができる用途の範囲の拡大等所要の措置を講じようとするものであり、平成18年2月8日に内閣から衆議院に提出された。

3. 法律案の概要

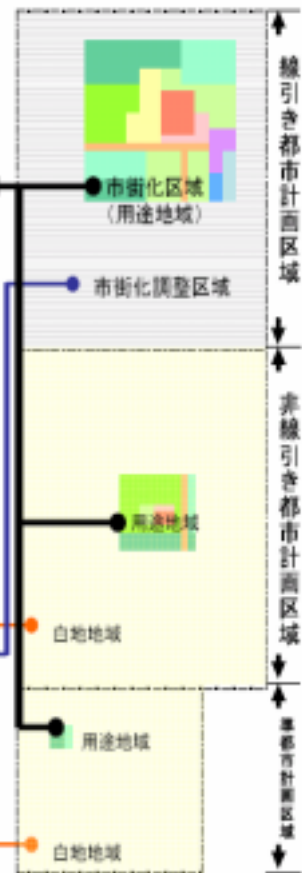
法律案の概要は、次のとおりである。

(1) 都市計画法の一部改正

- 1 都道府県は、都市計画区域外の区域のうち、相当数の建築物の建築等が現に行われ、又は行われると見込まれる区域を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに農業振興地域の整備に関する法律その他の法令による土地利用の規制の状況等を勘案し、そのまま土地利用を整序し、又は環境を保全するための措置を講ずることなく放置すれば、将来における一体の都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる一定の区域を、準都市計画区域として指定することができるものとする。
- 2 都道府県は、準都市計画区域を指定しようとするときは、あらかじめ、関係市町村及び都道府県都市計画審議会の意見を聴かなければならないものとする。
- 3 次に掲げる条件等に該当する土地の区域における地区計画については、劇場、店舗、飲食店その他これらに類する用途に供する大規模な建築物(以下「特定大規模建築物」という。)の整備による商業その他の業務の利便の増進を図るため、一体的かつ総合的な市街地の開発整備を実施すべき区域(以下「開発整備促進区」という。)を都市計画に定めることができるものとする。
 - イ 現に土地の利用状況が著しく変化しつつあり、又は著しく変化することが確実であると見込まれる土地の区域。
 - ロ 特定大規模建築物の整備による商業その他の業務の利便の増進を図るため、適正な配置及び規模の公共施設を整備する必要がある土地の区域。
- 4 開発整備促進区における地区整備計画においては、土地利用に関する基本方針に従って土地利用が変化した後の当該地区整備計画の区域の特性に応じた適正な配置の特定大規模建築物を整備することが合理的な土地利用の促進を図るため特に必要であると認められるときは、劇場、店舗、飲食店その他これらに類する用途のうち当該区域において誘導すべき用途及び当該誘導すべき用途に供する特定大規模建築物の敷地として利用すべき土地の区域を定めることができるものとする。
- 5 これまで開発許可を不要とされていた社会福祉施設、医療施設又は学校の建築の用に供する目的で行う開発行為及び国、都道府県等が行う開発行為について、開発許可を要するものとする。

図表 立地規制の見直し

現 行(店舗)		改 正 後		
用途地域	50㎡超不可	第一種低層住居専用地域	同左	
	150㎡超不可	第二種低層住居専用地域		
	500㎡超不可	第一種中高層住居専用地域		
	1,500㎡超不可	第二種中高層住居専用地域		
	3,000㎡超不可	第一種住居地域		
	制限なし		第二種住居地域	大規模集客施設については、用途地域の変更又は用途を緩和する地区計画決定により立地可能
			準住居地域	
			工業地域	
			近隣商業地域	
			商業地域	
用途地域の変更又は地区計画(再開発等促進区)決定が必要		準工業地域	制限なし ※	
		工業専用地域	同左	
原則不可 ただし、計画的 大規模開発 は許可 (病院、福祉施設、学校等は開発許可不要)	市街化調整区域	大規模開発も含め、原則不可 地区計画を定めた場合、適合するものは許可 (病院、福祉施設、学校等も開発許可を必要とする。)		
制限なし	非線引き都市計画区域 準都市計画区域の 白地地域	大規模集客施設については 用途地域の指定により立地可能。また、非線引き都市計画区域では、用途を緩和する地区計画決定でも立地可能		



大規模集客施設：床面積1万㎡超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等。
 ※ 準工業地域では、特別用途地区を活用。特に地方都市においては、これを中活法の基本計画の国による認定の条件とすることを基本方針で明記。

(出典) 国土交通省資料

- 6 市街化調整区域を除く、都市計画区域又は準都市計画区域の開発区域内の土地について用途地域等が定められていない場合及び開発整備促進区が定められている場合の開発許可の基準をそれぞれ追加するものとする。
- 7 市街化調整区域に係る開発行為については、主として開発区域の周辺地域の居住者の利用に供する一定の公益上必要な開発行為について開発許可をすることができることとする基準を追加するとともに、開発区域の面積が一定の面積を下らない開発行為で市街化区域における市街化の現状等からみて計画的市街化に支障がないと認められるものについて開発許可をすることができることとする基準を廃止するものとする。

(2) 建築基準法の一部改正

- 1 1) 商業地域、近隣商業地域及び準工業地域以外の用途地域並びに 2) 都市計画区域及び準都市計画区域内の用途地域の指定のない区域(市街化調整区域を除く。)内

においては、床面積の合計が1万平方メートルを超える店舗等は、特定行政庁の許可を受けなければ建築してはならないものとする。

2 近隣商業地域における建築物の用途の制限に関し、客席部分の床面積の合計が200平方メートル以上の劇場、映画館、演芸場又は観覧場の用途に供する建築物について緩和する。

このほか本法律案には、駐車場法、新住宅市街地開発法、公有地の拡大の推進に関する法律等の一部改正が含まれる。

4. 論点整理

(1) 街なか居住の魅力創出

中心市街地の空洞化は、既述のように今に始まったことではなく、かなり以前から進行している。

その原因は、自動車の普及による「くるま社会」の進展とそれに伴う市街地の外延化、すなわち郊外居住者の増大である。

平成16年11月に内閣府が発表した「住宅に関する世論調査」によると、郊外居住を望む者が全体の約6割を占めるのに対して、街なか居住は約3割と、依然として郊外派が多数である。その理由として、1)自然環境がよい、2)日当たりや風通しがよい、3)同じ価格帯でも、住宅の広さ等にゆとりがあるとの回答が上位を占めており、街なかにおける魅力的な住宅のストック不足が、この結果からも明らかとなっている。

(2) 地方都市における移動手手段の確保

特に地方都市では、郊外居住者の自動車分担率が高く、旭川、新潟、山口・防府各都市圏の郊外居住者の約6割が買い物に、また、約8割が通勤に自動車を利用している。

このような実態を踏まえると地方都市では、利便性の高い郊外型大規模商業施設の立地が、一概に不要であるとの結論を導くのは困難である。

平成17年5月に内閣府が発表した「小売店舗等に関する世論調査」では、「新たな大型店の出店は必要か」の問に対して、都市の規模が小さくなる(小都市、町村)ほど「必要だと思う」との回答が増え、「不要だと思う」との回答と4割台で拮抗しているのが現状である。

しかし、人口減少・超高齢社会が到来しつつある中、高齢者の主な移動手手段は、徒歩または公共交通だが、自家用自動車利用の増大や低密な市街地の形成等により、公共交通の経営環境が悪化し、バス運行の減少等公共交通のサービスが低下しており、中心市街地の交通結節点の集積機能の喪失はもとより、高齢者の移動手手段の確保策が重要な問題点として提起されている。

(3) コンパクトシティの実現可能性

都市機能の拡散によるインフラ等の維持に係る都市経営コストの上昇は、財政状況が逼迫している地方公共団体の財政状況にさらなる追い打ちをかけている。コンパクトシ

ティーとして例示される青森市や鹿児島市は、それぞれ豪雪地帯、シラス地帯であることからそのような選択をせざるを得なかったという背景もあるが、青森市では過去 30 年間で中心市街地から郊外への人口流出のために、約 350 億円の行政コストを投資してきたと試算し、もし市街地の外延化がなければ、不必要な経費であったと分析している。

多くの街で都市機能の外延化が進むが、一度外延化した住宅や公共施設を中心市街地に呼び戻すことが可能なのか、コンパクトシティ政策の実現可能性については、十分な検討が必要であろう。

(4) 地方自治体の主体性の確保

長崎県佐世保市に予定されていた大規模商業施設の出店計画で、同市は予定地の商業利用を認めない方針を固めた。市は、出店予定地に面する主要地方道での交通混雑を懸念し、試算で、出店後は交通量が約 1.6 倍に増えるとともに、対面に立地する消防署の緊急車両の出動に支障が出るとその理由を説明した。

この出店計画をめぐることは、地権者等が約 11 万人分の賛成署名を、中心商店街や環境団体が約 5 万 2 千人分の反対署名をそれぞれ市に提出するなど市民の意見を二分する事態に発展したが、市は立地を認めない判断を下した。また、長野市でも同様の事例があり、その判断理由として市は、「国がこれだけはっきりと今後の方向性を示している中で、それに反する動きはしたくないという思いもある。」と述べている。平成 17 年 10 月 18 日には、「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」が公布(施行は一部を除き、本年 10 月 1 日)され、立法化に先立ち大規模商業施設の出店を制限する等自治体の動きが活発化していることは、今後のまちづくりの担い手の在り方として、各自治体の政策判断が注目される。

5. まとめ

かつて鉄道が主な移動手段であったことから、駅を中心として市街地が形成されにぎわいが創出されていたが、近年に至り特に地方都市においては、「くるま社会」が進展し、郊外居住が増加したことで中心市街地の空洞化が進行した。

このような状況が固定化した状況にあっては、もはや中心市街地がかつてと同様にぎわいを取り戻すことが容易でないことは、明らかである。

しかし、人口減少・超高齢社会が現実のものとなり、また、国、地方公共団体ともに財政状況が逼迫し、講ずべき手段も限られる状況にあっては、今回の法改正で一定の枠組みを設けることで、市街地の外延化を防ぎ、コンパクトシティの実現を目指すという、政策の行方が注目されるとともに、熱意のあるまちづくりの担い手としての自治体及び住民の存在が極めて重要であることを確認したい。