

都市計画制度の抜本改正はどこに消えたのか？

—「臨床」都市計画の薦め—

都市研究センター所長兼件研究理事

佐々木 晶二

1. はじめに

2008年5月に社会資本整備審議会歴史風土・都市計画部会に「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」（以下「都市政策小委員会」という。）が設置され（注1）、さらに、2009年7月には同部会に「都市計画制度小委員会」（以下「計画制度小委員会」という。）が設けられ（注2）、都市計画制度の基本的枠組みについて議論する体制が整備された。

それに伴って、都市計画学会誌（注3）、都市計画関係の雑誌（注4）などで、都市計画制度の抜本改正についての議論や提言が発表され、さらに、建設省OBの先輩や学者から単行本（注5）も何冊か発行されている。

しかし、民主党政権交代、そして自民政権に復帰という政治プロセスと影響を受けたのかはよくわからないものの、都市計画制度の抜本改正の議論は、あまり国民や市民には盛り上がらないまま、停滞しているように思われる。

筆者は、そもそも都市計画制度の抜本改正に取り組む視点や取り組む論理展開、現状認識などに、必ずしも、国の役人、学識経験者、民間プランナー、民間都市開発事業者など、都市計画に関係する専門家同士に共通の目標意識もなく、また、現実の政策課題まで掘り下げた議論がなかったこと

が、この現在の議論の低調さの背景にあると考える。

そのため、あえて、寝た子を起こすような議論で恐縮だが、都市計画制度の抜本改正のための論点をとって、より具体的な都市・地域の問題に対応した基本的方向や制度改正案についての議論を提示する。なお、このような具体的な都市・地域の問題に対応した制度改正の取組を、仮であるが、「臨床」都市計画（注6）の取組と名付けて提案したい。

なお、都市計画制度の定義については、本稿では、「国土、特に人が居住している空間」を対象にして、「一定の見通しと政策目標」をたて、「その政策目標を実現するための手法、例えば、公的主体が自ら強制権をもって実現する手法、民間主体を強制的に規制誘導する手法、民間主体を融資や補助など給付行政によって誘導する手法」と考えている。

2. 国土交通省の都市計画制度の抜本改革の議論の状況

（1）国土交通省都市局での議論の最初の視点

2008年に始まった、「都市政策小委員会」の議論は、端的には、昭和43年制定の現

行都市計画法が、人口増加時代、都市膨張時代の中で生まれてきた制度であり、人口減少時代、人の居住している住宅が減少していく現時点では、時代にそぐわなくなったという問題意識が背景にあると考える。

また、当時の担当審議官のコメントによると、さらに、国際化、国際的な都市間競争なども視野に入っていたようである。(注7)

(2) その後の都市政策小委員会の議論の展開

その後の議論は、都市計画制度について、

ア 政策領域の拡大

イ 空間的範囲の拡大

ウ 時間軸の拡大

エ 多様な主体の参加と実践

を政策展開の方向として設定して、それぞれの政策の方向性を最終報告でこの項目立てに従いまとめている。

正直言って、筆者は、このような論理展開に若干の違和感を覚える。あたかも患者をみないで、医療処置を提案しているような感覚を持つ。

具体的には、最初の「政策領域の拡大」というのが、例えば、住宅市街地の高齢者の問題といった、都市という空間での新たな問題をとらえ、政策課題に網羅的に把握して解決しようとする発想方法であれば、理解できる。

しかし、「空間的範囲の拡大」、例えば、今までは市街地だけしか政策対象にしていなかったが、これからは農村や田園を一体的に政策対象にすべき、という主張は、ド

イツ、フランス、イギリスなどの比較都市計画制度論から、都市計画の専門家からは容易に納得できることかもしれない。しかしながら、今の都市と農地、森林と分けた政策体系、制度体系で何が具体的に問題になっているのか、もしかしたら、別に問題が生じていないかも知れない。その具体的問題を提示しないで、なんとなく通りの良い、政策課題を提示するという論理展開が、議論の空疎さと政策提言の実現性のなさにつながっているように思う。

ウ、エについても、都市を整備する段階だけでなく、管理、マネジメントする段階までと一つの制度で取り扱うべきとか、都市計画制度の主体について、今までの行政だけでなくできるだけ住民参加を充実すべき、という視点も、それ自体、一般論として否定すべき事柄ではない。

しかし、このウ、エの二つの項目を立てるにあたっては、現在、都市の中で、又は都市の周辺でどういう問題が生じており、それが将来とも悪化する可能性があるという分析、さらにその解決にあたって、現状では問題がある、といった、論理展開がないまま議論が進んでいることは否めない。

これらの課題設定は、たぶん、網羅的ではあるのだろうが、具体的な都市問題、地域問題に根ざした論理展開をしていないことから、具体的な対応策についても、十分かどうかの検証も事実上できない。

筆者が、このような、些末とも思われる論点を指摘しているのは、要は、国民の生活に根ざした問題の発生状況及び発生の深刻化の予測をきちんと分析した上で、政策課題を設定しないのであれば、結局、役人の頭で整理した分類に終わってしまう。医

者が患者をみないで、医療処理をカルテを書いているようなものだと思う。このような中途半端な演繹的な論理構成では、結局、国民が本当に困っていることを解決するという制度の必要性が国民に伝わらず（そもそもきちんと把握していないのだから伝わるわけもない）、結果として、制度改革に対する国民や政治家の支援も十分に得られない結果になってしまっているのではないかと危惧するからである。

(3) 都市計画制度小委員会の議論

この小委員会では、当初は、かなり詳細かつ論理的な議論が行われていたが、最後は、簡単な中間報告で閉じられており、残念である。また、中間報告であるので、個別の論評は控える。

3. 学会など学識経験者の都市計画制度の抜本改正の議論

筆者の能力で学会などの抜本改正の動きを網羅的に把握することは不可能である。また、学会や学識経験者の性格上、自らの視点をたてて議論や提言を行うことは当然であるので、その網羅性とか政策実現への説得力を議論することはあまり意味がないと言える。

それを補うのは、むしろ制度立案者の国家公務員の役目であるからである。

それを前提にした上で、学会等での議論についての、若干の印象を以下述べる。なお、以下の情報の収集については、東京大学都市工学科小泉教授、首都大学東京都市環境学部饗庭准教授から、アドバイスをいただいている。

(1) 都市計画学会学会誌「都市計画」272号での論考の視点について

ア 法制度論、処分性の議論などが比較的丁寧な分析されている。当時の制度的な議論からすると、やむをえないのだろうが、現時点でみると、処分性の問題が一番先に議論すべきことがらだろうか、という疑問がある。今であれば、具体的に都市計画の内容の科学的合理性がどう担保されているかが、最初に議論されるのが普通だろう。

イ 決定手続きの多段階制、地方分権の議論も当時の議論としてはわかるが、それによって、どういう国民、住民の抱えている課題が解決されるかという視点をより充実すべきだろう。

ウ 郊外部の土地利用コントロールの論考と市街地環境コントロールの論考は、よくこなれたものとする。しかし、もう少し、そのコントロールをしないことによって発生している問題点から掘り起こす議論が必要だと思う。しかし、この短い論考でそこまで期待するのは難しいかもしれない。

エ 全体として、現行の都市計画制度と、各学識経験者や地方公共団体の職員がイメージしているあるべき都市計画制度論との違いを議論しているが、そもそもそのイメージの差によって具体的に何が都市問題、地域問題となっているか、の説得力をより充実する必要がある。

オ なお、p 13 以降の日弁連の検討試案は、具体的な問題認識が明確にされておらず、頭だけで制度論を考えた、ま

さに見事な見本とも見える。問題認識とセットでの議論が必要な事項だろう。

(2) 季刊まちづくり 26 号の論考の視点について

ア この論考は、都市政策小委員会の提示した、「政策的領域の拡大」「空間的範囲の拡大」「時間軸の拡大」「多様な主体の参加と実践」という四つの論点に沿って、詳細に、主体の合理性、内容の合理性、手続きの合理性について、議論されており、ほとんど都市計画制度の論点を網羅した優れた特集と考える。

イ 筆者の作成した別表の政策の基本的方向などに大いに参考にさせていただいた。

(3) 季刊まちづくり 27 号及び蓑原氏の著作について

ア 多孔的、スポンジ状の市街地像を前提にしたうえで、郊外開発を抑制するための開発許可と建築許可の一体化、地区詳細計画と集団規定の一本化、国土利用計画法の全国計画のような土地利用のボリューム論を都市計画の全国的な枠組みに位置づけるなど、説得力もあり、オーソドックスな主張と理解する。

イ ただし、これはかなり都市計画のプロに通用する議論であり、これによってどう生活環境が改善するか、将来に望ましいストックを残すことができるか、(もちろん蓑原、柳沢、両先輩は当

然のこととして理解しているのだが) について、丁寧な説明を、両先輩以降の後輩たちがきちんと積み重ねていく必要があると感じる。

4. 都市計画制度の抜本改正を検討するための思考プロセス(私案)

(1) 都市計画制度を抜本的に改正する究極の目的

まず、学会等の議論を見ると、欧米諸国の都市計画制度の知識を前提にして、あるべき都市計画制度が存在し、それを前提にして、現行制度はおかしいという議論が行われている。それ自体も大事なことで、貴重な視点であるが、「抜本改正」であるならば、そもそも制度の目的や理念から見直していく必要がある。

筆者は、日本国憲法の第 13 条の「生命、自由、幸福追求権」、第 25 条の「健康で文化的な最低限の生活を営む権利」さらには、現行憲法では十分に規定されていないものの憲法上の目的に匹敵すると考えられる「環境の保全」といった目標を提示したい。これにはそれほど異論はないと思われる。

これを整理すると、

ア 国民の豊かな生活を守る

ア-2 豊かな生活を守るための、国及び地域に係わる経済を維持、活性化する

イ 国民の生活の環境、国全体としての環境を守る

ウ 国民の生命と安全な生活を守る

これによって、国民一人一人の幸福を持続可能に維持し、増進していく

以上が都市計画制度の目標と考える。

(2) 都市計画制度の究極の目的が今どのように脅かされているのかという視点

これもいろいろな整理があるが、上記のアからエの分類にしたがって、もう少しかみ砕いた現在の危機、問題を整理してみる。

ア 国と地方の財政難からくる国民の生活の危機

超高齢化社会と同時に進行している財政難から、高齢者、子育て世代、非正規労働にしかつけない若者世代、市場経済のなかで中流から中下流へ落ちつつある世帯などに、豊かな生活が確保できなくなってきている。

これに対しては、国及び地方財政の効率化の必要性から、生活サービスについて効率的に提供できるよう、都市構造のコンパクト化が指摘されているとともに、それでも相当長期に郊外部、農山村部での、福祉や公共交通も含んだ、生活環境を守っていくための、地域自立型の活動支援が重要になってきている。

ア-2 豊かな生活を支えるためのマクロとミクロの経済への危機

国民の豊かな生活を支える、例えば、社会保障制度を維持するためには、現行制度では国全体での一定の実質成長がないと維持できない仕組みとなっている。このための、豊かな生活を支える所得を

日本の国土、国民が稼ぎ出していけるかという国全体のマクロの課題がある。さらに、地方部での生産年齢人口の減少と、全体としての低成長下で大都市からの財源移転の減少を前提にして、地方都市やその周辺部では、地域経済が維持できるかどうか、厳しい課題に直面している。

これに対しては、マクロとして国際競争力を高めて、一人あたり総生産の高い伸びを示す東京都心やブロック中枢都市の都心部の成長戦略と、それ以外の都市の中心部での、地域経済自立的な取り組みが重要になってきている。

イ 国民の環境（生活環境、景観、歴史文化）とエネルギー危機

国民の生活環境を守るという観点では、高度成長期、バブル期なので、実に多くの豊かな自然環境を破壊し、歴史的な建造物を破壊し、そして、豊かな景観を壊してきた。残り少なくなっている緑や自然環境をできるだけ保全して、むしろ増やして次世代に引き継いでいけるか、その前に徹底的に我が国は自然や歴史を破壊してしまうのかの瀬戸際にきている。

また、稠密な住宅立地から、住宅相互の環境悪化が生じており、これから新規住宅需要が減少する時代に、的確に、これ以上居住環境を悪化させない政策転換ができるかという時代の変わり目に来ている。

また、東日本大震災を踏まえ、各地域ができるだけ、自立的なエネルギーシステムを構築できるか、それによってできるだけ低炭素で安価なエネルギーを大都

市、地方、それぞれの地域で確保できるかも喫緊の課題となっている。

ウ 凶暴化している自然災害による国民の生命への危機

国民の生命と安全を脅かす一番の危険要因は、阪神・淡路大震災、東日本大震災を経て、地震活動が活発な時期に入ったと言われる我が国土での、地震火災、津波災害など大規模な自然災害対策である。

これについても、従来の防潮堤などのハード先行の手法ではなく、日本の国土のどこにどの種類の大災害が襲ってくることかが、現在の科学技術では予測できないことから、ハード整備に過度に依存することなく、個々の建物の耐震性、耐火性能の向上、そして建築物の管理段階、マネジメント段階、さらには巨大災害時の避難計画などの防災計画と一体となった対策が求められている。

5. 都市計画制度の改革の基本的方向と段階的な改善策

(1) 現実及び将来発生する問題からみた政策の方向と都市計画制度の改革の基本的方向

具体的な都市計画制度の改革の方向は別表のとおり。

正直言って、この別表の記述を全て説明するには、より具体的な論証が必要である。

また、これまで述べた、具体的な都市計画制度の抜本的な究極の目的、この目的が

脅かされている点と、別表に述べている具体的な改革方向の間には、やや論理的飛躍があることは十分承知している。(注8)

しかし、厚生労働省の地域包括ケアや地方創生の議論、あるいはエネルギー問題や防災の問題など、従来、空間計画とあまり関わりなかった政策分野が、あたかも空間計画がしっかりしているかのような前提で、それぞれの政策を空間計画に上乘せするような政策展開を図ってきている。

これは、もちろん、関係者が、財政制約下で苦し紛れにそのような政策をとっている側面もある。しかし、逆に、空間計画の「おおもと」である都市計画制度がどのような方向に、どういう段階を踏んで変わるべきかについての、議論を早急に始める必要が契機と考え、あえて、整理表を提示するものである。(注9)

以下、別表で述べている政策課題のいくつかを文章化して説明してみる。

(2) 郊外部や農山村部の高齢者の生活の安定のための都市計画制度改革の方向

ア 現実には、大都市の周辺のニュータウンから地方都市の周辺の住宅市街地、さらに、農山村部の集落では、高齢者の買い物難民化、医療・介護難民化の状況は深刻である。とても、厚生労働省がいう「地域包括ケア」だけで対応できる問題ではない。

このような個別かつ深刻な政策課題について、都市機能を集約する、「コンパクトシティ」を目指すというのは一つの都市政策の方向ではある。しかし、

別表で高齢者の「行」、大都市周辺部、地方都市郊外部の「行」を見ればわかるとおり、都市機能を集約するというのは、一部の政策を述べているだけであり、むしろ、これ以上の都市、具体的には住宅の拡散的な立地を抑制するとともに、高齢者の現実の生活の安定に貢献するため、都市計画制度はもっと幅広い視野で対応することが必要である。

イ 高齢者が都市の中心部に集まってくれば、地域包括ケアによって医療や介護などのサービスが効率的に実施できることは事実である。その意味で都市のコンパクト化を否定するものではない。しかし、現実には、仮に、中心部への居住を誘導する優遇措置を設けたとしても（なお、立地適正化計画制度では、郊外部、農村部に住む高齢者が住宅を都市のまちなかに住み替えることに特化した、有効な支援措置を国は講じていない）、その移住は段階的かつ時間をかけて行われることが想定される。柳沢先輩が指摘しているとおり、市街地周辺部は、多孔的な都市構造になる。

ウ そのような多孔的な都市構造、簡単にいえば、空き地や空き家が住宅市街地に散在して、高齢者が単身または高齢者世帯のみで住む住宅が集まっている郊外部や農山村で、どうやって買い物、医療、介護などの生活サービスを維持していくのかを考える必要がある。それを考えないで、都市中心部にコンパクトに住もうなどといっても、それは政策の一部を語っているに過ぎない

のではない。

エ このため、筆者は、一つは土地利用規制の緩和として、第一種住居専用地域での用途規制を緩和して、郊外団地での福祉事業所の立地を進めるとともに、URなど団地再生を核にして生活サービスを提供できるような制度設計、さらには、地域で自立的に生活サービスを事業として実施するNPOや会社などに対する認証制度と政策金融支援制度や福祉有償輸送事業の実施など、各種の政策を提案している。

オ 都市と田園地域という空間において、相当長期にわたって、高齢者が単独又は高齢者同士での居住を続けることが想定される。このため、時間をかけて高齢者を都市の中心部に移住促進する施策をとるとしても、それに加えて郊外部や農山村集落において、高齢者の生活環境をできるだけ自立的に維持するための施策を同時に講じるべきだろう。現実の問題、政策課題に直面して、政策を考えれば、これらの施策を総合的に実施するという姿勢が、都市計画制度改革の本来の取り組み方と考える。

(3) 都市財政の悪化に対する都市計画制度の改革方向

ア コンパクトシティは都市財政の悪化の改善にも役立つという。確かに、現状でコンパクトな市街地をもつ都市では財政支出は効率的に行える。しかし、実際にはほとんどの都市が拡散型の都市構造をしているときに、コンパクトシティが、今すぐに、都市財政の健全

化に役立つといっても空疎な議論としか思えない。(2)にも述べたとおり、郊外部や農村集落の高齢者が、仮に都市の中心部への移住に協力していただいたとしても、それには相当の長期の時間がかかるものである。その間は、郊外部の住宅団地や農山村集落は、住宅密度はむしろ下がりつつも、それにもかかわらず、高齢者サービス、公共交通サービスなどを維持することが必要となる。移住が完結するまでの間、高齢者など生活サービスなどを放置することはできないからである。

イ 都市財政は、社会福祉予算、特に介護予算の増加で苦しんでおり、逆に公共事業の新たな施設整備どころか、従来の施設管理、公共建築物の管理にも苦しんでいる。その一方で、庁舎の建て替えなど、未だにバブル的な発想が抜けきれないプロジェクトも多い。

ウ 都市財政の改善に具体的に資する制度としては、一つは、都市公園などの民間開放、あるいは、都市公園の公園施設の範囲を拡大して、都市公園とシナジー効果を持つ公園施設の立地規制を緩和して、公共施設の再編、集約を後押しする。また、福祉施設や保育所など公共建築物の建築については、都市計画事業として都市計画税の充当を認める。さらに、公共建築物は、PFIではなく、民間事業主体が主体的に複合施設として整備をして、維持管理費分を民間事業主体側から固定資産税や借地料で徴収する。これらの仕組みに対して、国が政策金融を実施するといった仕組みを積極的に創設すべきで

ある。

エ また、地域にとどまる受益についてはできるだけ受益者負担で資金を回収する受益者担制度についても、実効性が上がるように改善すべきである。

オ 単にコンパクトシティというよりも、これらの取組みを具体的に進めることの方がずっと都市財政に対するメリットもわかりやすいし、市町村長も真剣に取り組む気になるはずだと思う。

(4) 経済再生、地方再生のための都市計画制度改革の方向

我が国の社会システムは、社会保障、年金制度などを初めとして、一定の経済成長を前提に仕組みができています。その一方で、人口減少、生産年齢人口の減少は経済成長へのマイナス要因（いわゆる「人口オーナス」）であることから、それにもまして、生産性を高めるための選択と集中が必要である。

そのために、東京都心とブロック中枢都市の都心部への集中的な投資とイノベーション促進策については、拙稿（注9）で述べたところである。

その一方で、東京都心及びブロック中枢都市の都心部以外では、むしろ都市の中心部は、地域経済自立型の経済構造をつくりあげることによって、一人当たりの所得を維持し、住民の生活と幸福度を維持することが可能となる。

そのための具体的な手法が、公有地や公共建築物を活用した公民連携事業と、中心部の空きビルを活用したリノベーション事業である。双方とも、国の政策金融措置が

有効であり、また、原則それで必要十分である。(注 10)

なお、地域活性化の観点で、補助金を配ることについては、その目的からいって、長期的には経営悪化をもたらす可能性があり、補助金を地方活性化の目的に使うことの問題点についても既に指摘したところである。(注 11)

要は東京都心などブロック中枢都市では、グローバル経済の中で、世界と戦ってもらって生産性を高め、国内総生産の伸び＝国内所得の伸びを国にもたらしてもらおう。地方都市ではローカル経済の中で小商いを着実にやって地域経済の循環を働かせていく、これによって、経済再生と地方再生を持続的に実現することが可能となる。

(5) 環境、防災・復興のための都市計画制度改革の方向

環境、特にエネルギー問題、さらには阪神・淡路大震災、東日本大震災を踏まえた、防災・復興という観点からの都市計画制度改革の方向性や具体的な提案についても別表に記載したところである。

各関係者の議論の参考に資するため、オープンにして批判を仰ぎたい。

また、今回の一覧表では、法制度をいじらなくても、法制度の運用や予算措置でできるもの、仮に法制度を改正するにしても、最初に手をつけるべきもの、最終的に望ましい制度としてめざすべき最終案に分けて、制度改革提案をした。

これは、現実に都市計画制度の抜本改正を実現するためには、国民の理解、支援、

政治的な共感と応援が必要であり、そのためには、一步一步、改善の実績をあげることが大切だと考えるからである。一気に抜本改正ができるという政治情勢ではないという、筆者の実務感覚もある。この点についてもご留意いただければ幸いである。

6. 最後に

今回の論考は、先日、ある大学の先生と議論をしていて、「もとより学者はコンセンサスをとるものではないが、都市計画制度に関する行政法や都市計画関係の先生方の様々なレベルの争点が明確でないこと、また、制度を変えたいというより、制度を変えなければならないという思考が先行していること」との指摘があった。

それを受けて、筆者が、都市計画制度は、なにが現実に問題になっているのか、何を解決しようとしているのか、網羅的に把握するため、表づくりを始めたことがきっかけである。

筆者としては、国民の生活（それを支える経済）、環境、安全を守るという観点から、都市又は人が居住する空間が抱えている現実の問題を正確に把握し、そしてその解決方法を、厳しい財政制約の中で、制度論まで含めて議論するという動きが、この論考を元に生まれればすばらしいと思う。

この議論を整理していて、要するに、空間をきりだして、そこでの目標、見通しを設定し、それを実現する手法、これを「都市計画制度」と観念すれば、都市計画制度の抜本改革で、議論し、現状を再度把握し、制度設計の有効性をチェックする分野は非常に多岐にわたることがよくわかる。

もう、課題は壁のように僕たちのまえに立ちだかっているのではないか。行政法や都市計画関係の大学の先生方、学会や都市計画プランナー、国や地方公共団体の役人など、都市計画関係者が、みんなで力を合わせて、一つ一つ手がりを探して、少しでも壁をよじ登り、早く、この壁を乗り越えていかなければならない。そういう時期にきていると考える。

(参考) 制度改正第一弾の別表の項目を法律体系として整理したもの(試案)

1 はじめに

筆者の提案する、個別の都市問題・地域問題に対して正面から向き合って、解決のための政策の方向を提案する、「臨床都市計画」の結果が別表であるが、これでは、複数の課題に対して、同じ手法が提案されることになる。実際に制度を体系的に構築する場合には、個別の問題の解決手法を整理し直して、法制度として論理的に再構築する必要がある。

特に、都市再生特別措置法については、最近の改正を含めて、目的、理念などあいまいになっている部分も多いと感じる。このため、本編の議論を再整理する形で、都市再生の定義、理念を明確にし、別表でいうところの制度改正第一弾の内容を、法制度の体系として整理してみる。なお、これは論理を整理したものであり、法律上の条文までの整理を意識したものではない。

2 都市再生特別措置法の充実の方向

(1) 都市の概念について

都市再生特別措置法は、そもそも当初は東京都心や大都市の都心の高度利用を行う地区に対する都市計画規制の緩和と金融支援措置を内容として

制定されたため、「都市」という用語が用いられている。しかし、その後、大都市以外の都市、あるいは、都市計画区域外も対象とする地域を対象とするようになってきており、仮に「都市」という用語を維持するにしても、「産業活動が実施される地域や人が居住する地域」を意味すると概念を整理する必要がある。

(2) 都市再生の概念について

都市再生の定義についても、当初の目的から、「都市機能の高度化及び居住環境の改善」とされているが、この目的がダイレクトに妥当するのは、東京都心及びブロック中枢都市の都心部だけである。今、都市計画制度が抱えている問題を網羅的に整理した別表で明らかとなっており、上記の大都市の都心部以外の地域では、むしろ現在ある地域の経済活用や生活環境、地域の安全を改善し、または、維持していく、それを持続可能な形で続けていくことが共通の政策目的であると考えられる。その意味では、「都市再生」という用語を維持するにしても、「都市機能の高度化及び居住機能の向上」に加えて「並びに自立的な地域経済、環境又は安全の持続可能な維持及び改善」といった内容まで、拡充すべきと考える。

(3) 東京都及びブロック中枢都市の都心の都市再生について

都市再生特別措置法第四章の都市再生緊急整備地域の特例のうち、国際競争力の向上を目的とする特定都市再生緊急整備地域に、支援措置を集中するとともに、特に、一定のリスクを伴う支援措置(SPC出資など)の充実を図る。

なお、大都市圏での物流施設立地誘導、都心部での区分所有建物の維持管理のルール化も検討すべき。

(4) 上記(3)以外の都市、地域を前提とした都市再生について

都市再生安全確保計画、都市再生整備計画、立地適正化計画については、理念及び概念の相互の整理が不十分と考える。

生活、環境、安全という観点から、持続可能で自立型の都市再生を実現するための計画、「持続可能・自立型都市再生計画」(仮称)として一本化して、それぞれに対応した特例措置を講じるのが適切と考える。

ア 全体に共通する枠組み

- a) 持続可能で自立的な施設の整備又は改善及び運営をする主体に対する市町村が行う認証制度の創設
- b) 持続可能で自立的な施設の整備又は改善及び運営をする主体に対する出融資などの政策金融制度の充実
- c) 耐震施設、高齢者施設など持続可能で自立的な活動をするための施設に対する容積率等土地利用規制の緩和
- d) 都市公園など公共的空間での持続的で自立的な活動をする主体に対する規制緩和(道路占用措置など措置済みのものを参考にする、都市公園施設の拡大など)
- e) 各種協定制度は中間領域の管理や地域自立的な管理に有効なので存置
- d) 補助金、交付金は、計画に位置づけられたものに対して、必要に応じて(必須ではない)交付。ただし、民間事業者への交付にあたっては、民間金融機関又は政府金融機関の融資が同時に行われることを条件とする。

イ 「生活」面で、持続可能・自立的な活動をするための計画特例

- a) 電鉄会社やURなどの団地再生事業を計画に位置づけるとともに、容積率特例、用途規

制の緩和への反映

- b) 戸建て住宅地での借り上げ公営住宅の適用のための要件緩和(シェアハウス化の許容など)
- c) 敷地を整備せず、また、公共施設の整備自体をリノベーション建築物の周囲にできない場合のリノベーション事業に対する支援要件緩和
- d) 計画に位置づけた、有償福祉運送、過疎地有償福祉運送の特例との連動、自動車運送事業者による高齢者の輸送の緩和規定との連動

ウ 「環境面」で、持続可能・自立的な活動をするための計画特例

- a) 計画に位置づけた場合に、都市公園、都市緑地での民間開放のための規制、特に、都市公園での公園利用者とシナジー効果のある公園施設に限定して対象範囲の拡大
- b) 計画に位置づけた区域内での、建築行為、工作物の設置、土砂の堆積などの行為についての届け出勧告制の創設
- c) 計画に位置づけた事業についてのエネルギー特例(下水道の取水の特例、熱供給事業法、特定電気事業者の免許の特例など)
- d) その他、低炭素まちづくり法の特例のとりこみ

エ 「安全」面で、持続可能・自立的な活動をするための計画特例

- a) 計画に基づいた危険な市街地では、地区計画での構造(耐火、準耐火以外の耐火構造の特例)の規定を可能とする
- b) 安全に資する施設であって、周囲の住民の避難にも役立つ施設に対する容積率特例の創設、建築確認の特例など、都市再生安全計画制度の全国化)
- c) 避難協定、備蓄倉庫の管理協定

d) 同計画と地区防災計画との連動

オ 「生活・環境・安全」の観点から都市集約することによって自立を図るための計画特例

a) 立地適正化計画、居住誘導区域についての都市計画法との縛りをはずす（立地適正化計画を市町村の行政区域全体にかけることを原則とする）

b) 居住調整地域の開発規制は維持するのであれば、都市計画法に規定を移す。駐車場の特例は一般化する。

c) 立地適正化計画内の建築物等の届け出催告制度は、ウb)と一体化して、誘導施設の建築行為又は開発行為に限定せずに、計画内の建築、開発行為全体について対象とする。（誘導施設の行為だけを届け出させても、誘導地域に別の建物が立ってしまえば意味がないため）

d) 跡地管理協定も立地適正化区域＝行政区域全体に対して活用できるようにする。

<脚注>

1) 都市政策小委員会の経緯

http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s202_to_sikeikakunokihon01.html

2) 都市計画制度小委員会の経緯

http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s204_t_oshikeikakuseido01.html

3) 参考文献1) 参照

4) 参考文献2) 参照

5) 参考文献3)、4) 参照

6) 大辞林によれば「臨床」とは病床に臨んで実施に患者の診断にあたること、「臨床心理学」とは、「心理的な課題や問題の解決や適応のため、助言・相談や診断・治療、およびその研究を行う、心理学の応用分野」とされている。さらに大辞林にはないが、鷺田清一氏は、「臨床哲学」という分野も提唱している。参考文献5)参照。

7) 参考文献6) 参照

8) 政策の提言自体は、客観的な事実や分析だけで導けるものではなく、過去の政策の評価などを踏まえて、現実の問題を踏まえて、具体的に政策を立案する段階では、一種の「論理の飛躍」

があることは承知している。しかし、古くは、「軸上都市」とか、都市を「メタボリズム」として生物のようにイメージして政策を立案し、最近では、「コンパクトシティ」という概念を前提にして、政策を立案するのも、一種の「論理の飛躍」である。筆者としては、多様な都市のあり方を一つの言葉で概念して政策を立案するよりは、臨床的な手法の方が、より現実に即した、かつ、具体的問題解決につながる政策立案が可能になると考える。要は「知恵は現場にある」の考え方である。

なお、双方の立場の発想をつきあわせる必要性は、筆者も認識している。ただし、現場で起きている具体的問題から政策をボトムアップで臨床的に立案する傾向が、都市計画制度の抜本改革の議論では薄いと思われるので、本稿では、あえて、具体的問題を押さえて政策立案をする思考方法を強調している。

9) 都市政策小委員会最終報告書

<http://www.mlit.go.jp/common/000043871.pdf>

p13には、「都市政策の基本的な方向」として、「課題対応問題解決型からビジョン実現型への転換」という提言がある。筆者は注8)で述べたとおり、若干、違和感がある。これまで、様々な都市問題、地域問題に対して、問題の解決のために様々な手法を先輩たちが講じてきたのは、その問題が具体的に深刻であり、それを解決することによって具体的に国民生活の改善がイメージできたからこそ、その制度改革が実現してきたものと理解している。いわば、「臨床都市計画」の取組に過去の先輩たちが取り組んできたと考えられることができる。

逆に、具体的問題に正面から向き合わずに、地方公共団体の職員や都市計画専門家、民間事業者にそっぽを向かれた制度改革がいかにも多いことかについての反省を先にすべきである。仮に、有益な対策が積み上がった結果として、つぎはぎだらけになったら、後輩が制度をまとめて整理すればいいだけの話である。現に、例えば、都市再開発方針とか再開発地区計画などは、都道府県区域マスタープランや地区計画の中に一元的に整理するなどの対応を講じてきている。

筆者がむしろ問題と考えるのは、将来の都市ビジョン（空間計画）が、10年、20年後どころか、5年後であっても、国も地方公共団体の職員、さらには学識経験者も、現実には描くのは難しいのではないか、という点である。例えば、現実に都市の姿は市場メカニズムで決まるようになってきている。このため、都市の姿を決めるには、地域経済の動向について5年後の姿を想定しなければならないが、半年後のマクロの日本経済の状況すらよくわからないのが現状の経済分析の専門家の意見である。それにもかかわらず、個々の都市の具体的な空間計画のビジョンを計画するなどと言うことは、極めて不確かな予測に基づくものであって、正直に言えば、およそ不可能だろう。

都市の空間計画のビジョンを描くことが、現

実には極めて難しいという実態を正直に認めた上で、むしろ、現実には起きている問題に正面から向き合い、地元住民、産業人、地方公共団体の職員、首長と連携しながら、都市がより持続可能な都市構造になるように、一応、仮の都市像を設定する。その実現に資する政策手段を国も用意するし、地方公共団体や民間企業がそれを活用して、できるだけ望ましい都市構造になるように誘導していくという姿勢が、今の国、地方公共団体、学識経験者という都市計画の専門家としての技量とその限界を前提にした、全うな思考態度だと考える。これが筆者の考える「臨床都市計画」の取組方法である。

さらに具体的に空間計画としてどのように取り組むかについては、都市計画の専門家との議論が必要な事柄と理解している。

注 9)

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_10.pdf

注 10)

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_01.pdf

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_06.pdf

注 11)

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf

<参考文献>

- 1) 「都市計画 272 号」(社団法人日本都市計画学会 2008.4.25)
- 2) 「季刊まちづくり 26 号、27 号」(学芸出版社)
- 3) 蓑原敬『地域主権で始まる本当の都市計画まちづくり』(学芸出版社)
- 4) 五十嵐敬喜ほか『都市計画法改正』(第一法規出版)
- 5) 河合隼雄、鷺田清一『臨床とことば』(株式会社CCCメディアハウス)
- 6) 「季刊まちづくり 25 号」(学芸出版社)
- 7) 内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』(第一法規出版)
- 8) 蓑原敬ほか『白熱教室 これからの日本に都市計画は必要ですか』(学芸出版社)
- 9) 小林重敬『これらかの都市計画はどう変わるか』(学芸出版社)
- 10) 大西隆編著『人口減少時代の都市計画』(学芸出版社)

具体的な問題ごとにみた政策の基本的方向と制度改正のあり方

		現実の問題	政策の基本的方向							運用・予算での対応	制度改正第一弾	制度改正最終案	
			マスタープラン	主体	土地利用規制	事業手法	支援手法	住民参加	公共施設管理				財源確保
高齢者	高齢者	<ul style="list-style-type: none"> 大都市・地方都市の郊外住宅市街地、農村集落での高齢者の買い物・医療・介護難民化 孤独死の発生 高齢者の足となるバスなど公共交通機関の衰退 	<ul style="list-style-type: none"> マクロデータを踏まえた正確な高齢者数の目標設定 市町村のさらに地区別での高齢者数の目標設定 その中でも貧困高齢者の推計数 郊外部、農山村部での新たな開発の防止を目標設定 	<ul style="list-style-type: none"> 地域共同体の組織化、法人化 電鉄会社、UR、住宅公社のコーディネート機能 福祉・医療主体との連携 ないしは主体の一体化 	<ul style="list-style-type: none"> 郊外への拡散防止 まちの中心部の人口密度の高い地区への転入誘導 郊外住宅市街地の中でも空き家を利用した福祉施設の立地 	<ul style="list-style-type: none"> 大都市高齢者向けの住宅供給(団地再生を含む)の実施 URなど地域の中核となる公的主体、民間企業による公共交通機関など生活サービスの実施 	<ul style="list-style-type: none"> 地域共同体への出融資 地域共同体やURなどが生活サービス事業を実施することへの出融資 福祉有償輸送などを行う地域共同体への出融資 	<ul style="list-style-type: none"> 地域共同体や民間事業者主体へのオーソライズの仕組み 	<ul style="list-style-type: none"> 公園、区画道路などの民間開放による高齢者サービスの提供 空き校舎などの高齢者施設への転用 	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民の共同出資 団地などを保有する電鉄会社やURなどの出資 都市計画税の高齢者施設の整備、改修への活用 	<ul style="list-style-type: none"> 国の運用指針、都道府県マスタープラン、市町村マスタープランで高齢者数の適切な数字の明示 郊外へのこれ以上の開発の抑制を国の運用指針及び都道府県・市町村マスタープランで明確化 高齢者施設の都市計画決定と整備、改修の都市計画事業化 市町村マスタープランに公共交通機関の位置づけ 団地再生事業に対するURと政策金融機関の連携 生活サービスを行う主体に対する政策金融支援 市町村の固定資産税、都市計画税のうち、公共交通圏の税収の基金化、運営費補助の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村マスタープランの行政区域全域での策定 市町村全域での開発行為、工物の設置などの広範な行為に対する市町村マスタープランに基づく届け出勧告制 生活サービスを提供する企業、NPO、地域共同体への市町村認証制度 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画区域を国土全域にする(国の法律で一律に例えば以下の制限をかけて、市町村の条例で緩和できる仕組みにする) 開発許可対象に工作物の設置等を追加 市街化調整区域の立地規制は維持 未練引き白地地域は、開発等行為に対する届け出勧告、是正命令措置 住宅公社、URその他の公的主体に住宅サービスに加えてに生活サービス提供機能を付加 市町村税としての公共交通運営支援税の創設又は法定外目的税としての位置づけの明確化
	子育て世代・若者世代	<ul style="list-style-type: none"> 保育所待機児童の増加 地方都市での産婦人科、小児科病院の経営困難化 若者のパラサイトシングル化 	<ul style="list-style-type: none"> 保育所待機児童などの推計、目標の設定 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村行政の横の連携強化 民間の各種事業者主体の参画 地域共同体による互助、支援システム 	<ul style="list-style-type: none"> 子育て支援施設・何でも相談室、フリースクールなど、サードプレイスのまちなか立地誘導 	<ul style="list-style-type: none"> 子育て支援施設の民間整備への出融資 	<ul style="list-style-type: none"> 公共建築物の民間開放により子育て支援施設などサードプレイスへの転用促進 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画税の子育て支援施設の整備、改修への活用 	<ul style="list-style-type: none"> 国の運用指針、都道府県マスタープラン、市町村マスタープランで高齢者数の妥当な数字の明示 子育て施設等の都市計画決定と整備、改修の都市計画事業化 子育て等支援主体に対する政策金融支援 	<ul style="list-style-type: none"> 生活サービスを提供する企業、NPO、地域共同体への市町村認証制度 認証支援とセットになった政策金融支援制度の充実 	<ul style="list-style-type: none"> 住宅公社、URその他の公的主体に住宅サービスに加えてに生活サービス提供機能を付加 		
	低所得者	<ul style="list-style-type: none"> 若年層、非正規雇用の低所得化 生活保護レベルの高齢者の増加 	<ul style="list-style-type: none"> 大都市圏全体での低所得者数、都道府県別、市町村別の低所得者数、居住困難者数の把握、目標設定 	<ul style="list-style-type: none"> 県、市町村、UR、住宅公社の機能強化 福祉・医療主体との住宅部局の連携、ないしは主体の一体化 	<ul style="list-style-type: none"> 大都市低所得者向けの住宅供給(団地再生を含む)の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 低所得者向けの財政による所得再配分 	<ul style="list-style-type: none"> 住宅対策費の中で所得再配分機能の重視 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村マスタープランに低所得者住宅対策を明記 小規模な戸建て借り上げ公営住宅の促進 UR賃貸住宅の団地再生にあたって低所得者が居住可能な家賃水準に下げのためのURへの補助、または、URが低所得者への家賃補助の内部補助ができるだけの団地再生事業の内部化を認めること 	<ul style="list-style-type: none"> 一戸建ての借り上げ公営についてシェアハウス居住を認める 老朽化UR・公社賃貸の改修費用の支援制度化 	<ul style="list-style-type: none"> URに公営住宅階層に大量の居住していることを踏まえて、大都市圏の低所得者層向け住宅供給者としての位置づけの明確化(税金によるURの家賃軽減措置への支援を同時に実施) 低所得者向け住宅、シェルター、特別養護老人ホームなどの供給主体として、UR、公社等の公的主体の位置づけ 			
生活	経済	<ul style="list-style-type: none"> 国際競争力の新興諸国からの追い上げ 東京都心での通勤混雑 羽田空港への新線対応 東京臨海部での大規模な実質的空閑地の発生 圏央道沿いに無秩序な物流拠点立地 	<ul style="list-style-type: none"> 国家戦略としての対象都市の客観的指標に基づく選択と集中 クリエイティブな生活環境の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 国家戦略として、東京都心ほか大都市都心を政府、地方公共団体、大学、民間で一体的な計画策定 個別のプロジェクトは民間都市開発事業者が事業主体 	<ul style="list-style-type: none"> 都市再生特別地区など規制緩和措置の集中実施 電鉄会社が都市開発する際には都市計画規制緩和とあわせて通勤混雑緩和策を求める 臨海部での土地利用転換に安易な超高層分譲マンション依存としない規制 国際港湾、国際空港、高速道路周辺での物流拠点誘導地域の設定 	<ul style="list-style-type: none"> 民間都市開発事業の行う公共施設整備に対する補助 市街地再開発事業等を積極的に展開 駅上空を有効に活用できる事業手法の創設 物流拠点の広域的な計画的配置に基づく事業手法の創設 	<ul style="list-style-type: none"> 東京都心など潜在力が高く、土地集約に時間のかかるプロジェクトに対する政策金融 経済的ポテンシャルの高い事業は補助金より政策金融を重視 	<ul style="list-style-type: none"> 地権者からの都市計画提案の積極的活用 	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者が整備する公共空間の民間事業者管理への解放 	<ul style="list-style-type: none"> 都市再生緊急整備地域の対象都市及び対象地区の絞り込み 都市再生特別地区の設定にあたっての鉄道駅利用者の利便性向上を考慮 国の大都市圏計画又はその指針において、広域物流拠点の誘導地区と臨海部の用途転換方針を明確化 大都市圏での住宅フレームの明示とそれを超える超高層住宅プロジェクトに対する容積率特例制度の適用の抑制 	<ul style="list-style-type: none"> 都市再生緊急整備地域を例えば過去5年間の緊急整備地域特例の実績がない地域を除外 税制、出融資の支援措置を国際競争力の強化を目的とする緊急整備地域に限定 大都市圏での物流拠点の整備事業の法制化 区分所有建物の維持管理のルールを法定化 	<ul style="list-style-type: none"> 大都市圏での容積率緩和制度をスーパー都市再生特別地区に一本化 民間事業者と都市計画決定権者の協議制度の法定化 鉄道駅上空及び周辺整備の事業制度の特例の創設 超高層分譲マンションの老朽化、不良資産化を踏まえた、建て替え又は除却事業手法の創設 	
	大都市周辺部	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者の買い物・医療・介護難民化 空き地、空き家の発生 将来の人口減少が見込まれる地区での超高層分譲マンションの建設 	<ul style="list-style-type: none"> 大都市圏での高齢者難民化の広域的な把握、目標設定 大都市圏での正確な人口世帯推計、人口フレームの設定 	<ul style="list-style-type: none"> UR、都公社、電鉄会社が先駆的な役割 	<ul style="list-style-type: none"> 住宅団地に係る土地利用規制(一団地の住宅施設、一団地認定)などの解除の円滑化 将来需要が減少する見込みの地区での超高層分譲マンションの建設を抑制するための高さ制限の導入 	<ul style="list-style-type: none"> UR、電鉄会社による団地再生、建て替え事業の実施 空き家を借り上げ公営住宅に活用 	<ul style="list-style-type: none"> 付随する福祉、医療などの生活サービス事業への政策金融 	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民の当初からの積極的参加 	<ul style="list-style-type: none"> 団地内の公園や道路などの空間の民間開放 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画事業の収入を団地再生事業に活用 受益者負担制度の充実 	<ul style="list-style-type: none"> 電鉄会社、URと市町村との共同施設設置 電鉄会社等が主導する団体再生兼生活サービス事業主体に政策金融の実施 第一種低層住居地域などで用途緩和許可がだしやすいよう、福祉事務所立地誘導のゾーンを市町村マスタープランで位置づけ 	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境自立型都市再生計画制度の創設とそれに対する政策金融、助成措置の創設 地域自立型生活サービス主体への認証制度の創設 当該区域内での福祉事業所等の用途規制緩和措置及び単体規定の運用緩和措置の創設 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画の用途規制と建築基準法の集団規制の一体化、用途規制緩和手続きの一本化 建築基準法の耐火関係規定と消防法の建築物関係規制の一本化、市町村内での部局の一元化、管理と一体的になった総合的な耐火性能の確保 URその他公法人による生活サービス業務の本来業務化
	地方都市中心部	<ul style="list-style-type: none"> まちなかの地域経済の衰退、商店街のシャッター化 空き家・空き地の発生 将来的に空室化、立体的スラム化が想定される中高層分譲マンションの増加 	<ul style="list-style-type: none"> 地方都市の競争による民間不動産所有者のイノベーション事業 公有地、公共建築物を活用した公民連携事業 地方都市の周辺部での住宅立地や商業施設立地の抑制 	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者が主導して、公有地所有者と民間事業者との複合建築、複合改修を推進 不動産所有者と空きビル利用希望者による連携 	<ul style="list-style-type: none"> 用途変更、建築基準法単体規定への対応 旅館業法など用途転換に伴う対応 郊外部での商業等の立地抑制 中高層分譲マンションを抑制するための高さ制限 	<ul style="list-style-type: none"> 小さなイノベーションを狭いエリアで積み重ねていく手法 市街地再開発事業、土地区画整理事業ではない、新たな市街地整備手法の開発 	<ul style="list-style-type: none"> 小さなイノベーションを狭いエリアで積み重ねていく手法 リノベーション事業、公民連携事業に対する政策金融 	<ul style="list-style-type: none"> やる気のある不動産オーナーによる先駆的なイノベーターとの連携、共同事業化 	<ul style="list-style-type: none"> 駅前広場、アーケードを除却したあとの区画道路を都市公園と兼用工作物にして民間開放 	<ul style="list-style-type: none"> 公共空間の再整備に対して都市計画税の充当 受益者負担制度の充実 	<ul style="list-style-type: none"> 市街地再開発事業等は民間又は政府金融機関の融資とセットで補助事業を実施(長期的に採算のとれない事業抑制のため) リノベーション事業に対する政策金融の実施 リノベーション事業での用途規制が緩和しやすいよう、市町村マスタープランでの位置づけ 	<ul style="list-style-type: none"> 地域経済自立型都市再生計画制度を創設して、リノベーション事業、公民連携事業に対する政策金融措置を創設 当該区域内での用途規制の緩和及び単体規定の運用緩和措置の創設 当該区域内での都市公園法の公園施設の対象範囲の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 地域経済自立型都市再生計画内の「広場」の管理の特例の創設(自由使用の原則、収益事業の自由化) 建築物の管理と一体となった耐火性能の確保の規定の創設 リノベーション、公民連携事業に特化した官民ファンドの創設 建築物のリノベーション、公民連携事業による周囲からの受益者負担制度の創設

		現実の問題	政策の基本的方向							運用・予算での対応	制度改正第一弾	制度改正最終案	
			マスタープラン	主体	土地利用規制	事業手法	支援手法	住民参加	公共施設管理				財源確保
経済	地方都市郊外部	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者の買い物・医療・介護難民化 空き地、空き家の発生 孤独死の発生 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村、その中でも地区単位での高齢者予測、目標の設定 	<ul style="list-style-type: none"> 県公社などと、福祉主体との連携 	<ul style="list-style-type: none"> 第一種低層住居専用地域の用途規制の弾力化 空き家の福祉転用に伴う建築基準法単体規定等への対応 	<ul style="list-style-type: none"> 一戸建て空き家を借り上げ公営住宅に活用 	<ul style="list-style-type: none"> 付随する福祉、医療などの生活サービス事業への政策金融 	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民の当初からの積極的参加 	<ul style="list-style-type: none"> 団地内の公園や道路などの空間の民間開放 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画税収入を団体の生活サービス事業主体による住宅改修などに活用 	<ul style="list-style-type: none"> 県公社、地域NPOによる生活サービス事業立ち上げへの政策金融の実施 地域自立型生活サービス主体への認証制度の創設 当該区域内での福祉事務所用途規制緩和措置及び単体規定の運用緩和措置の創設 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画の用途規制と建築基準法の集団規制の一体化、用途規制緩和手続きの一本化 建築基準法の耐火関係規定と消防法の建築物関係規制の一本化、市町村内での部局の一元化、管理と一体的になった総合的な耐火性能の確保 県公社その他公法人による生活サービス業務の本来業務化 	
	都市財政	<ul style="list-style-type: none"> 都市財政の悪化 福祉財政により、公共施設の整備、維持管理、まちづくり予算の圧迫 人口減少に伴い効率が悪くなった公共施設の再編 	<ul style="list-style-type: none"> 人口減少、高齢化に伴う公共施設、公共空間の再編 民間主導の公共空間管理への方向転換 市街地郊外部、農山村集落部での新たな市街地の抑制を目的に設定 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村主体による公共施設再編 多様な民間主体による公共施設の活用 	<ul style="list-style-type: none"> 郊外への市街地拡散防止 公共建築物のリノベーションや建て替えに伴うスポッ的な土地利用規制の緩和 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画事業の対象範囲の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業主体に対する出融資によって、公共施設整備を誘導する 	<ul style="list-style-type: none"> 納税者としての都市行政のチェック機能の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 公共空間の民間開放を進め、維持管理費をその収益から得られるようにする 	<ul style="list-style-type: none"> 公共施設の受益者負担制度などによる受益の財源化を図る 	<ul style="list-style-type: none"> 国の運用指針、都道府県マスタープラン、市町村マスタープランで高齢者数やそれに伴う公共施設、公共建築物の維持管理、再編目標の公表 郊外へのこれ以上の開発の抑制を国の運用指針及び都道府県・市町村マスタープランで明確化 高齢者施設の都市計画決定と都市計画事業化 公民連携事業で用途規制が緩和しやすくなるよう市町村マスタープランに位置づけ 市町村マスタープランに公共交通機関の位置づけ 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村マスタープランの行政区域全域での作成 市町村全域での開発行為、工作物の設置などの広範な行為に対する市町村マスタープランに基づく届け出報告制 生活サービスを提供する企業、NPO、地域共同体への市町村認証制度 地域経済自立型都市再生計画制度を創設して、公民連携事業に対する政策金融措置、用途規制緩和を創設 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の生活環境の守る地域共同体の認証制度の一本化(従来の自治会のようなボランティアではなく、収益主体に対する認証とする) 都市計画税の使途を都市計画事業による整備だけでなく、修繕までを含むものとする(解釈でも可能か?) 法定外目的税の創設の自由化、都市計画税、固定資産税の税率の上限の撤廃(下限は維持) 都市計画施設の整備、改善に伴う受益者負担制度の創設
環境	公園・緑・田園	<ul style="list-style-type: none"> 都市内農地の無秩序な宅地化 都市周辺の田園や雑木林の無秩序な伐採、開発 公園の維持管理費の財政負担の増大 	<ul style="list-style-type: none"> 都市の人口推計に応じて、不要な緑の損失を防ぐことを目標に設定 人口減少に伴い、空き地を緑に戻すことを目標とする 	<ul style="list-style-type: none"> 現状の都市公園はつぶさず維持、より有効活用 都市内農地、田園、雑木林などの緑の空間は民間主体で維持 	<ul style="list-style-type: none"> 都市緑地保全地区など緑を守る制度は堅持する 生産緑地は税制とセットで議論、農地は守る 	<ul style="list-style-type: none"> 借り上げ公園、民間管理の積極的展開 	<ul style="list-style-type: none"> 都市公園を活用する民間事業者への出融資 市町村の保存ファンドへの出融資 	<ul style="list-style-type: none"> 住民共同による緑地管理を進める、その際、収益事業をセットで行うことを認める 	<ul style="list-style-type: none"> 都市公園など都市内の緑の整備に対する都市計画税の充当 受益者負担的な仕組みの導入 	<ul style="list-style-type: none"> 国、都道府県、市町村のマスタープランで、緑を減らさない方針を明確化 都市公園での利用の弾力化を図り、利用料収入を公園管理、緑の保全にまわす。 	<ul style="list-style-type: none"> 都市公園での公民館など公園利用者とシナジー効果のある施設を公園施設に加える 	<ul style="list-style-type: none"> 市街地の緑の保全に対応した容積率移転を認める制度を創設する 容積率移転の対価の一定割合を負担金としてファンドに出資させる制度を創設する 	
	市街地環境	<ul style="list-style-type: none"> 周辺環境を大きく壊す規模の建築物の建築行為が発生 	<ul style="list-style-type: none"> 東京圏等大都市圏を除いて、大規模建築物は分譲マンションになることから、住宅フレームを適切に設定 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村が、将来負の遺産となる高層マンション抑制などために都市計画活用 	<ul style="list-style-type: none"> 高度地区の事前決定と既存建築物への適切な配慮 地区計画など身の回りの環境をまわす制度の活用、充実 	<ul style="list-style-type: none"> 総合設計の公開空地、広場、公園などを一体的に公的計画のもとに民間管理に委ねる 	<ul style="list-style-type: none"> 住民主体のまちづくり活動支援 地区ごとのまちづくり協議会の設置促進 住民、NPO主体の都市計画提案の積極化 	<ul style="list-style-type: none"> 駐車上の整備など施設整備義務の代わりに負担金を徴収 容積率緩和の条件として、事業者自らが空地を整備する代わりに、市町村が環境整備をするための負担金を徴収 	<ul style="list-style-type: none"> 地区計画の積極的活用 高度地区による高さ制限(既存建築物への配慮を含む) 景観計画届け出報告の基準として、従来の数値基準に限定せず、委員会審査の方法を認める 	<ul style="list-style-type: none"> 景観計画区域での制限に高さ制限を追加 市町村全域での開発行為、建築行為、工作物の設置などの広範な行為に対する市町村マスタープランに基づく届け出報告制 駐車上の設置義務に代えて負担金の徴収を可能に、使途は市街地環境改善に限定 	<ul style="list-style-type: none"> 地区計画と集団規定の一本化 容積率特例など用途地域規制の緩和は都市計画制度、住民手続きに基づく制度に一本化 法律によって、用途地域のない地域に対する一律のダウンゾーニング 開発許可制度と建築確認の一体化 位置指定道路と開発許可制度の一体化 		
	歴史・景観	<ul style="list-style-type: none"> 普通の歴史的建築物の破壊 普通の田園風景などの段階的破壊 	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的建築物は壊さない、優れた都市景観、田園景観は壊さないという原則の明記 	<ul style="list-style-type: none"> 建築物、農地等、良好な資産を所有する主体への支援 	<ul style="list-style-type: none"> 容積率需要がある大都市圏ではTDRの活用 普通の歴史的建築物への建築基準法の対応 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の保存ファンドへの出融資 	<ul style="list-style-type: none"> 市民や地域企業への共同出資 	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的建築物や重要景観建築物の収益事業利用を認めて、その収益の一部をファンドに出資させる 	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的建築物、景観保全ファンドについて、市町村の出資がない場合でも、民間事業者、所有者の出資とのみあい、政策金融機関も出資する 	<ul style="list-style-type: none"> 市街地の歴史的建築物に限定して一定範囲での容積率移転を認める 容積率移転の対価の一定割合を保存ファンドに出資させる制度を創設 	<ul style="list-style-type: none"> 建築行政と文化財政のうちの文化財建築部門との統合 普通の歴史的建築物に対する建築基準法の特例の創設 		
	エネルギー	<ul style="list-style-type: none"> 国全体でのエネルギーシステムが脆弱化 都市での大量のエネルギー消費が続いている 	<ul style="list-style-type: none"> 都市全体、街区単位、個々の建築物でのエネルギー消費の削減 地域自立的なエネルギー供給システムの導入促進 	<ul style="list-style-type: none"> 大都市では、個々の都市開発事業者が省エネ、自立したエネルギーシステムを導入 地方都市では、地域共同体が小規模自立的なエネルギーシステム導入 	<ul style="list-style-type: none"> エネルギー効率のよい公共交通が主体の都市構造(都市機能の集約化) 省エネ施設やエネルギー供給施設に対する容積率の特例 建築物の断熱性能の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 大都市の地域冷暖房、下水道熱利用、コージェネレーション、中小都市では、自立したエネルギーシステム構築を都市計画事業化 	<ul style="list-style-type: none"> 都市開発事業者等に対する補助又は出融資 	<ul style="list-style-type: none"> 地方部では、住民の共同体による、小水力、バイオマスなど地域住民共同での自立的なエネルギーシステムの導入 	<ul style="list-style-type: none"> 道路、都市公園などの公共空間でのエネルギーシステムの占有化促進 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画税の充当 受益者負担的な仕組みの導入 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画特例、政策金融の上乗せ対象として、自立型エネルギーシステムを支援 災害時での周辺利用の協定を結ぶことを条件に、補助金の投入 地方都市の地域共同体による自立型エネルギーシステムに対する政策金融 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村マスタープランの行政区域全域での策定 市町村全域での開発行為、工作物の設置などの広範な行為に対する市町村マスタープランに基づく届け出報告制 エネルギー自立型都市再生計画の創設とそれに対応した政策金融措置 	<ul style="list-style-type: none"> エネルギー自立型都市再生計画の特例に、熱供給事業者、特定発電事業者の特例、小水力発電の特例、下水道利用の特例を盛り込む エネルギー供給システム整備に伴う受益者負担制度の創設
	低炭素	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 地域自立型のシステム構築にあたってより低炭素なエネルギーシステムの導入 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	<ul style="list-style-type: none"> 同上 	
密集市街地	<ul style="list-style-type: none"> 東京・大阪周辺部に大規模な密集市街地の存在 基盤整備等による力づくでの解消に人的、財政的限界 密集市街地並みの耐火性能の低い市街地は、路地のある街並みに多く存在するが、予算的対応が困難で、表にでていない 	<ul style="list-style-type: none"> 首都直下、上町断層地震に備えた、老朽建築物の建て替え促進を主体にする 同規模の地震は日本全土にありうることを前提に目標設定 耐火性能・耐震性能の低い建築物の密集地域について、自助的建て替えを前提にして、対象エリアの明確化 	<ul style="list-style-type: none"> 東京都は都及び区中心でインフラ整備、建物は民間主導の建て替え促進 その他の市町村は、民間土地所有者の建て替え誘導 	<ul style="list-style-type: none"> 2項道路、3項道路、街並誘導型地区計画の活用、地区単位での耐火規制によるきめ細かな耐火建築物誘導 ミニ戸建てであっても一定の耐火性能があれば積極的に認める 耐火、準耐火、地域の実情に応じた耐火基準の設定 	<ul style="list-style-type: none"> 土地区画整理事業や防災街区整備事業など大がかりな事業の限定実施(財政余力があり首都機能を抱える東京都23区等に限定) 基本は民間の自助建て替え 区分所有建物も将来の建て替え困難さをよく考えて誘導 	<ul style="list-style-type: none"> 個人土地所有者の個別建て替えを政策金融で支援 	<ul style="list-style-type: none"> 地区別協議会の開催と地区計画の提案制度の活用 地区防災計画による人が死なない防災計画との連携 	<ul style="list-style-type: none"> 密集市街地で市区が買収済みの土地は、放置せず、都市公園として位置づけるとともに、地元又は民間管理へ開放 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画税の充当 受益者負担的な仕組みの導入 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村マスタープランで重点整備地区と重点整備地区、路線の絞り込み、民間建築物建て替え誘導方針の明確化 いままでも密集市街地に名乗りをあげていなかった市区町村でも、不燃領域率4割未満の木造建築物密集地域について市町村マスタープランでの位置づけ 街並み誘導型築計画を積極的に活用して、前面道路容積率制限や道路斜線の緩和を図る(中央区佃地区などをモデルに) 	<ul style="list-style-type: none"> 防災街区整備地区計画で地区の実情に応じた耐火性能の整備を、URの本来業務として位置づけ、特に、中枢機能については国費をもって整備を行う。また、エネルギー基盤などは収益性の確保も同時に図る 密集市街地法で定める防災街区整備計画に避難計画の要素を追加して、地区防災計画みなしの規定を設ける 	<ul style="list-style-type: none"> 首都圏の密集市街地の防災事業、中枢機能の耐震化、エネルギー基盤の整備を、URの本来業務として位置づけ、特に、中枢機能については国費をもって整備を行う。また、エネルギー基盤などは収益性の確保も同時に図る 密集市街地法で定める防災街区整備計画に避難計画の要素を追加して、地区防災計画みなしの規定を設ける 	

	現実の問題	政策の基本的方向								運用・予算での対応	制度改正第一弾	制度改正最終案	
		マスタープラン	主体	土地利用規制	事業手法	支援手法	住民参加	公共施設管理	財源確保				
防災・復興	首都直下	<ul style="list-style-type: none"> ・三権の中核機能の麻痺、経済機能の麻痺の可能性 ・大量の帰宅難民の発生 	<ul style="list-style-type: none"> ・機能の移転や分散配置ではなく、それぞれの施設、機能が冗長性を確保する ・中枢機能は自立的なエネルギー、水供給システムを整備 ・巨大災害になるほど、政府の一元的な統制を重視 	<ul style="list-style-type: none"> ・自衛隊、警察、消防に加え、民間企業、ボランティアの役割重視 ・応急時での民間ビル所有者、大学などの主体的支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・耐震改修基準について、オフィス、ホテル等人的の集まる施設での基準強化、過去にさかのぼっての改修義務化 ・防災倉庫などの容積率特例の一般化 ・建築禁止から被災市街地復興推進地域への円滑な移行による、無秩序バラたちの回避 ・仮設住宅建設など事前復興計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・中央官庁街、司法、国会及び日銀等の準中央政府機関の各種インフラの冗長性確保 ・土地区画整理事業、市街地再開発事業に加え、早期に事業着手、竣工ができるための面的収用制度の準備 	<ul style="list-style-type: none"> ・国の補助金、融資などによる民間事業者の事前防災空間確保などの対策への適切な支援(東京都等の財源とのバランスを考える) ・産業支援は補助金でなく融資で実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区別協議会の開催と地区計画の提案制度の活用、地区防災計画との連携 ・事前復興計画を地区ごとに準備 ・民間事業者の応急対策、復興計画策定支援についての位置づけ明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ・民有空地、公共所有空地全体を統一した応急対策利用の事前復興画の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・平時は通常予算。国の施設については国の財源を活用。その場合にも、官庁施設と民間施設の複合開発など、PPP手法を可能なかぎり実施する。 ・発災後に復興財源を増税で確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・国の三権及び日銀、株式取引所などの経済中枢との一体的な防災計画、緊急対応計画を策定 ・当面、官庁官署部が中心となって中枢機能、国会、裁判所のエネルギー、水インフラの冗長的な整備の調査を実施 ・同時に、民間事業者主体でのPPP事業の可能性を調査 ・従来の自衛隊、警察、消防、地方整備局などの行政の体制に加えて、民間のIT企業、物流企業などと国とがあらかじめ協定を結んで、民間の主導的な応急対策が実現できるよう支援する 	<ul style="list-style-type: none"> ・国の三権が一体となった首都直下防災計画の策定義務の明確化 ・緊急事態対応、応急対応、復旧事業、復興事業の連続的・切れ目ない計画策定義務の明確化 ・防災、復興業務経験者に対する予備防災官制度の創設 	<ul style="list-style-type: none"> ・防災・復興庁の創設、専任大臣の選定(常時在京) ・防災・復興庁長官(大臣)が緊急事態発生直前から復興事業に至るまで、総理大臣に代わって、各大臣、副大臣、政務官、次官、警察庁長官、地方支分部局長の長、県警本部長に対して指示する権限の創設 ・事前に中枢機関等に対する耐震性の確保、エネルギー、水などライフラインインフラの冗長性の整備はURの本来業務と位置づけ、国費で実施する。 ・上記業務のうち、PPPで民間企業がより効率的に実施できる場合には、URではなく、政策金融機関の支援のもと、民間事業者が実施する
	津波防災	<ul style="list-style-type: none"> ・南海トラフ巨大地震で西日本太平洋側が壊滅の可能性 ・現実には、日本海側など確率さえ測定できない地域あり ・発生までにハードを整備することは国力から言って無理。 	<ul style="list-style-type: none"> ・物的な施設(防潮堤など)は、的確に津波被災地に対応して整備できる可能性がひくいことを認識すべき。 ・すぐにもできる、避難計画、どうしても避難時間が確保できない場合には津波タワーなど命の助かる検証を実施(逃げ地図の全国展開) 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村が、避難計画など地区防災計画などの策定に積極化 ・情報伝達など、民間事業者の協力を仰ぐ 	<ul style="list-style-type: none"> ・防災倉庫などの容積率特例の一般化 ・建築禁止から被災市街地復興推進地域への円滑な移行による、無秩序バラたちの回避 ・仮設住宅建設など事前復興計画の策定 ・低地での災害危険区域の指定シュミレーションの実施 ・災害危険区域の制度について、住宅禁止、一定の高さ内での住宅禁止など、メニューを明確化するとともに、敷地単位の規制は不合理であるなど基準を明確化する 	<ul style="list-style-type: none"> ・地価上昇が見込めない地域であり、市街地再開発事業は実施しない ・土地区画整理事業は盛り土事業として実施 ・早期に拠点のみ復興する全面買収方式の準備 	<ul style="list-style-type: none"> ・高台移転、盛り土事業に対しては、国の通常より手厚い補助(ただし若干の地元負担を入れる) ・産業支援、民間建築物支援は融資で実施(建築物補助は産業の持続可能性を失わせる) ・住宅支援についても、発災時点での財政事情を踏まえ再検討(少なくとも、農地や商業施設よりも支援が住宅が薄いのはおかしい。) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地区別協議会の開催と地区計画の活用、地区防災計画との連携 ・特に地区防災計画の策定により、避難計画の準備、訓練の実施 ・事前復興計画を地区ごとに準備同上 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地での将来の人口減少を踏まえて、公共施設管理負担のあらかじめ推計しておいて、過大なインフラや公共施設を整備しない計画を準備しておく。 	<ul style="list-style-type: none"> ・平時は通常予算で対応(むしろ避難計画や津波タワーなどに重点) ・発災後に復興財源を増税で確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村が「大規模災害からの復興に関する法律」の趣旨に基づき、主体となって、防潮堤、盛り土事業、高台移転と、避難計画などの地区防災計画との一体的運用を図る。 ・国も防潮堤を所管する水局、復興事業を所管する都市・住宅局、さらに防災計画を所管する内閣防災と連携し、内閣防災の指導のもと、総合的かつ効率的な津波防災対策を実施する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・復興計画の主体は市町村、災害復旧事業との調整主体も市町村であることを法律上明記する。 ・津波被災地での防潮堤のうち、都市計画区域内の事業については都市計画決定することを義務づける ・災害危険区域と同様の制度を中身を詳細化した上で都市計画制度として創設する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・津波地域づくり法は、津波災害に限って、さらに予防防災の観点の法律になっている。その一方で、大規模災害からの復興に関する法律は、大規模災害の復興計画、事業手法の基本法となっており、所管官庁も異なる。これを防災・復興庁の創設と同時に、大規模災害からの予防、復旧・復興地域づくり法として統合整理して、一元化する。それによって、津波災害以外の火山噴火など他の大規模災害への柔軟な対応も可能とする。