

都市の縮退と「管理型」都市計画の構想試論

中央大学 法学部 教授 亘理 格
わたり ただす

1. はじめに—都市の空洞化にどのように対応するか？

都市の空洞化は、町中の空き地・空き家や郊外住宅地における商業施設の撤退のように、比較的狭いエリア内で事前及び事後の対応を追究すべきものと、郊外住宅地における大型商業施設の設置と都心部における中心商店街の衰退が連動している場合のように、都市全体的視点或いは都市を超えた広域的視点から対処すべきものとの、大別することができる。今日頻繁に言及される「都市のスポンジ化」は、一般には前者、すなわち空き地・空き家のように住宅地における空洞化を念頭に語られることが多いと思われるが、かかる事態を構造的に捉えるならば、都心部の住宅地における空き地・空き家の増加には、郊外の住宅地における空き地・空き家の増加が先行している可能性が大きいし、また、空き地・空き家の増大は商店街の衰退を生じさせ、或いは逆に、商店街の衰退が周辺住宅地における空き地・空き家の発生を加速させている可能性もある。このように、都市の空洞化は、町内や街区単位での対応が必要とされる問題群と、都市全体ないし都市を超えた広域単位での対応が必要とされる問題群とに分かれるのである。

以上のような区別は、都市の空洞化に対する有効な対応策を検討するための大前提となる。この点を強調するのが内海麻利氏であり、氏によれば、まず前者、すなわち個々の空き家、空き地、大型店舗撤退地等に関しては、「拠点の活性化」とも言

えるミクロ的対応が必要とされるのに対し、後者、すなわち都市全体又は都市を超えた土地利用の空洞化に対しては、周辺地域をも含めた広域的な視点から土地利用を維持し又は制御するという点で、マクロ的対応が必要であるとされる⁽¹⁾。「都市のスポンジ化」という指摘も、以上のような広域的視点から検討すべき様々な問題をも包摂する問題提起として捉えるべきものと思われる。

2. 立地適正化計画—マクロ的対応の視点から

(1) 立地適正化計画導入の意義

2014年法律第39号(2014年5月21日公布)による都市再生特別措置法等の改正は、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」構築を掲げて、新たに立地適正化計画を導入した。

別稿において述べたように、立地適正化計画は、「基本的に都市計画区域の全域にわたり指定される計画区域内において、居住誘導区域と都市機能誘導区域という二重の立地誘導区域を指定し、都市居住者の居住及び医療、福祉、商業等の都市機能増進施設の立地を当該誘導区域内に誘導しようとするための計画制度」である⁽²⁾。また、同計画

⁽¹⁾ 内海麻利『『人口減少社会に要請される都市計画・まちづくりにおける管理制度』に関する覚書』平成28年度『縮退の時代における都市計画制度に関する研究会報告書』(土地総合研究所、2017年)50頁以下、特に56頁。

⁽²⁾ 亘理格「誘導手法としての立地適正化計画—その特徴と課題」日本不動産学会誌31巻2号(2017年)44頁。同旨として、亘理格「立地適正化計画の仕組みと特

による居住誘導区域と都市機能誘導区域の指定は、「区域区分（市街化区域と市街化調整区域の線引き）がなされている場合は市街化区域の中を再区分する形で、また区域区分がなされていない場合は当該都市計画区域の中を区分する形で」行われるという点で、従来の都市計画制度にはない特色がある⁽³⁾。

さらに詳細に見ると、立地適正化計画の導入には、以下3つの意味で、従来の都市計画法にはない独自性がある⁽⁴⁾。

第1に、立地適正化計画は、市街化区域内や区域区分の定められていない都市計画区域内における市街地拡散を抑制し、都市的機能を中心市街地に集中させるための計画手法として、我が国で初めて導入された法制度である。この点で、立地適正化計画の導入には、都市再生特別措置法という、都市計画法とは別の法律改正を通してではあるが、我が国における広い意味での都市計画法制上画期的な意味がある。

第2に、以上のような目的を実現するための法的手段として、立地適正化計画は、居住誘導区域と都市機能誘導区域という2つの立地誘導のための区域指定制度を導入し、また当該2つの誘導区域間を関係づけるために、公共交通網の整備や交通計画との連携という方法を重視する。また、居住誘導区域への居住の立地及び都市機能誘導区域への都市機能増進施設の立地をそれぞれ誘導するため、財政・金融・税制の活用が重視される。立地適正化計画は、そのような、狭義の都市計画とは異なり且つそれと密接な関係にある複数の制度間の連携を周到に図るための受け皿、としての役割を果たすべく導入されたのであり、その意味で「いわば広義の都市計画制度」と性格づけられる（都市計画運用指針IV-1-3の1）。

第3に、立地適正化計画が以上のような役割を適切に果たすため、立地誘導を目的として、従来の都市計画法にはない新たな区域制度や都市的施設概念が採用された。何よりもまず、立地適正化計画は、上述のように、居住誘導区域と都市機能誘導区域という2つの誘導区域概念を導入した。いずれの区域も、居住や都市機能増進施設の立地を誘導するための新たな区域概念であり、このうち都市機能誘導区域内への立地誘導の対象となる「都市機能増進施設」とは、「医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの」と定義される（都市再生特措法81条1項括弧書き）。居住並びに、こうした「都市機能の増進に著しく寄与するもの」と認められる都市的施設の立地を、中心市街地等に誘導しようとする点に、上記2つの誘導区域が新たに導入された理由がある。他方、都市計画区域内において誘導区域に指定されない区域（誘導区域外の区域）では、居住を抑制する方向性が示されるが、なかでも住宅地化を抑制すべき区域として、「居住調整区域」が新たに導入された（同法89条）。また、同様に誘導区域外の区域内において、住宅が相当数存在するが空き地の増大等により跡地面積が現に増加しつつある地域については、「跡地等管理区域」が新たに導入され（同法81条8項）、当該区域への指定により良好な居住環境を維持するための方向性が示された。さらに、立地適正化計画、なかでも立地適正化計画において定められる「住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針」（81条2項1号）は、市町村マスタープランの「一部」と見なされる（82条）。以上のように、立地適正化計画は、都市居住者の居住や都市機能増進施設の立地の誘導を目的として導入された制度であり、この点で、同計画は「市町村マスタープランの高度化版」に当たるとされている⁽⁵⁾。

「微一都市計画法的意味の解明という視点から」吉田克己・角松生史編『都市空間のガバナンスと法』（信山社、2016年）110～111頁も参照。

⁽³⁾ 亘理・前掲註(2)日本不動産学会誌31巻2号44頁。

⁽⁴⁾ 以下の本文で、立地適正化計画の独自性として挙示する3点の詳細については、亘理・前掲註(2)日本不動産学会誌31巻2号44～45頁参照。

⁽⁵⁾ 都市計画法制研究会編『コンパクトシティ実現のための都市計画制度—平成26年度改正都市再生法・都市計画法の解説—』（ぎょうせい、2014年）15頁。

(2) 都市計画法の軌道修正

上述のように、立地適正化計画は、基本的に都市計画区域全体をカバーする形で区域が指定されるべきものであり、その結果、都市計画区域内の地域は、その中心市街地から外縁部に向かって、居住誘導区域内において都市機能誘導区域に指定された区域、居住誘導区域には指定されたが都市機能誘導区域には指定されない区域、居住誘導区域に指定されない区域（誘導区域外の区域）という、三層構造からなる区域に再区分される。また、市街化調整区域に指定された区域や、災害危険区域のうち条例で居住用建築物の建築が禁止されている区域等では、法律上（都市再生特措法 81 条 11 項）、居住誘導区域を指定することができないので、市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き）がなされた都市計画区域内において居住誘導区域として指定され得るのは、市街化区域内の地域に限られることとなる。しかも、都市計画運用指針において「留意すべき事項」として示された指針によれば、居住誘導区域の指定は、「将来の人口等の見通しを踏まえた適切な範囲に」限定されるべきであるとされ、例示として、「今後、人口減少が見込まれる都市においては、現在の市街化区域全域をそのまま居住誘導区域として設定すべきではなく、また、原則として新たな開発予定地を居住誘導区域として設定すべきではない」とされる（運用指針IV-1-3の3(3)）。したがって、人口減少が見込まれる地方都市や大都市外縁部の都市では、都市計画法の規定に基づく都市計画決定により市街化区域として指定された区域内においても、居住誘導区域に指定されないため新たな開発行為による市街地化が抑制され、都市基盤施設の整備や維持のための財政措置も抑制され、その結果、既成の市街地から非市街地への転換が促される可能性が高まることとなる。以上のような事態は、結局、「都市計画法上の区域区分が、都市再生特別措置法という別の法律に基づく制度により事実上修正される」ことを意味すると言えよう

⑥。実際、都市計画運用指針においても、「これらの措置により都市機能の誘導がなされた際には、市街化区域を市街化調整区域に編入するよう区域区分を見直すことも考えられる」（運用指針IV-2-4のA-1）として、長期的には、市街化区域内の一部地域の市街化調整区域への再編入の可能性も明示的に示唆されているのである。

以上のように、立地適正化計画による三層にわたる新たな区域指定は、都市計画法に基づく区域区分に事実上、軌道修正を促す性質のものである。しかも、同様の軌道修正は、居住誘導区域内において都市機能誘導区域に指定される区域と指定されない区域との間にも生ずることが、制度上予定されていると解すべきである。具体的には、商業系用途地域に指定された地域間で、都市機能誘導区域に指定される地域と指定されない地域とに分化される場合や、住居系用途地域に指定された地域間で、医療や福祉関係の都市機能誘導区域に指定される地域と指定されない地域とに分化する場合等が、考えられよう。総じて言えば、都市計画法上、市街化区域と市街化調整区域間の区域区分や地域地区の指定等を通して実現することが予定されていた土地利用秩序が、都市再生特別措置法という別の法律により、換言すれば、都市計画法と密接な関係性を有しむしる都市計画法の付属法と称すべきではあるが、制度的にそれとは異なる法律に定められた立地適正化計画により、軌道修正がなされていると言ふべきであり、そのような軌道修正の中には、都市計画法上の地域地区よりも詳細化された誘導区域の指定が行われる場合も含まれ得よう。

では、何故、本体である都市計画法自体の改正ではなく都市再生特別措置法という関連法律によって、以上のような制度が創設されたのだろうか。それは、おそらく、都市計画法という本体をなす法制度の抜本的改正は非常に困難である一方、急激に進行する人口減少と都市の縮退に対し効果的に対処するには、都市再生特別措置法に基づき機

⑥ 亙理・前掲註(2)不動産学会誌 31 卷 2 号 46 頁。

動性の高い新たな法制度を設けた方が、より短期間に現実的で効果的な対応が可能であるという実務的考慮によるものであると考えられる。しかし、以上のような立地適正化計画が、その導入目的を達成するに当たって有効な手段たり得るかが第1に問題となるし、また、仮に同制度が一定程度の効果を発揮することができたとしても、それが将来にわたって継続的かつ安定的に都市の縮退現象に対する有効な対策として機能し得るかが、第2に問題となり得よう。

(3) 立地適正化計画の限界

①都市機能誘導区域内の誘導手法—財政・金融・税制上の優遇策で十分か？

上述のように、居住と都市的機能増進施設の都市部への誘導を図るための法制度という点に立地適正化計画の最大の特色が認められるが、問題は、ここまで跡づけてきた同計画の仕組みが、実際に上述のような誘導目的の達成に寄与し得し得るか、という点にある。言い換えれば、同計画が想定する公共交通網ないし交通計画との連携、及び財政・金融・税制上の優遇策は、居住や都市機能増進施設の立地を都市中心部に誘導するという目的を達成するのに適切且つ十分な手段たり得るかが問題となる。

当該目的を達成するには、おそらく、都市的活動の実地に即応した法的支援が必要であると思われる。一例として、既に別稿で言及したフランス都市計画法における先買権の例を挙げておこう。すなわち、「フランスの都市計画法では、伝統的な街並みを世代を超えて持続させるための手段として、都市計画法上の先買権(droit de préemption)の活用が模索されてきた。たとえば小売店舗が建ち並ぶ商店街や中小工房が立ち並ぶ職人街の街並みを維持するため、市町村が、売りに出た店舗や工房に先買権を行使し抑制された適正な価格で一旦買い取った後、一定期間内に当該店舗等の引継ぎを希望する事業者に再譲渡するという手法である。財源の必要性や買い手がいない場合のリスク等の課題はあるが、一般的な経済的手法の枠にと

らわれず規制的手段との連携にまで踏み込んだ手法として、一考に値すると言えよう」⁽⁷⁾。

②誘導区域外の区域のまちづくり—「賢い縮退(スマートシュリンク)」は実現可能か？

他方、誘導区域外の区域における適正な土地利用の実現手法に目を向けるならば、立地適正化計画は、居住誘導区域外の区域における規制強化により居住を抑制するとともに、跡地管理区域の指定等を通して、都市外縁部における縮退に対処しようとするものである。つまり、誘導区域外の区域に対しては、一定程度の規制強化と管理手法の組み合わせによって、「賢い縮退(スマートシュリンク)」に導こうとしているように見える。しかし、財政、金融、税制上の優遇策が講ぜられず、また都市機能誘導区域へアクセスするための公共交通網が不十分な状態の下で、良好な生活環境を持続的に維持することが実際に可能なのだろうか。

加えて、誘導区域外の区域における適切な土地利用秩序の構築が、都市計画区域外の土地利用計画との適正な連携を抜きにして果たして可能なのだろうか、という問題もある。つまり、立地適正化計画は都市計画区域内に視野を絞って立地の誘導を図ろうとするものであるが、都市計画区域外における適正な土地利用の確保と連携をとることなく、果たして、当該誘導策は誘導の効果を十分に発揮し得るのであろうか。都市基盤施設が十分には整備されず、また財政・金融・税制上の優遇策も十分には講ぜられないという状況下で、良好な居住環境を維持し形成するという問題解決にとって最重要なのは、おそらく、地域社会の住民自治の役割であると思われる。しかし、同時に、住民の自律的取組みを支えるための法制度の整備が必要不可欠であろう。

そのような法制度の中心に位置すべきだと思われるのが、次に論じる市町村土地利用基本計画である。

⁽⁷⁾ 亘理・前掲註(2)日本不動産学会誌 31 卷 2 号 48 頁。

③市町村土地利用基本計画の必要性

各市町村の領域全体を対象とした市町村土地利用基本計画の考え方は、従前から提唱されてきたが、都市の縮退の時代において、その導入の必要性は、一層高まっている。何故なら、都市の縮退を背景に提唱されることとなった「コンパクトシティ」や「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の考え方に従えば、都市の中心部への居住や都市機能増進施設の集中が促進される一方、都市の郊外や外縁部では非市街地化を促すための部分的な規制強化や都市基盤施設整備からの撤退が顕在化する。そのような事態の下では、都市の中心部及び郊外や外縁部の双方において、以下に述べるような状況が生ずると考えられるからである。

即ちまず、都市の中心部では、居住及び種々の都市機能増進施設の立地誘導が重なり合うことにより、複数の都市的土地利用目的間の並存を前提とした土地利用指針が追究されることが予期され、その結果、単一用途に限定された従前の地域地区制に対する緩和措置が、従前以上に広く要求される可能性が生ずる。

他方、都市の郊外や外縁部では、都市の縮退による非市街地化の進行と同時並行的に、市街地の中に農用地や自然地としての利用が散在的あるいは集中的に並存するという状況が進行することが予期される。したがって、当該地域における土地利用秩序は、そのような異なった複数の目的を有する土地利用相互間の適切な調整の上に構築されることになる。そのような状況を前提とするならば、少なくとも都市の郊外や外縁部及び都市計画区域外の諸地域との境界域においては、従来のように都市地域と農業地域、森林地域、自然地域等を截然と区分した国土利用のあり方は成り立ち難くなると予想される。そこでは、まさしく、複数の土地利用目的の並存を前提に相互間の調整のため、市町村に土地利用基本計画策定の責任を担わせる法制度の導入が必要不可欠になると思われるのである。

3. 地域コミュニティ次元のまちづくりミクロ的対応の視点から

(1) 地域コミュニティの視点

考察の視点を町中や街区等、コミュニティ次元における土地利用のあり方に転じるならば、今日の都市計画は、居住に関する人々の価値観の急激な変容や多様化の下で、街区や地区・町内単位での住民の需要に応じた快適性が要求されるようになってきている一方、上述のような中心市街地の衰退並びに既存住宅地や郊外住宅地における空き家・空き地の急増という状況の下で、良好な居住環境と都市の利便性を今後とも継続的に維持し得るか否かが、切実な課題となっている。

以上のような状況を背景として、都市計画には、広域的視点からの土地利用調整とは異なった見地から、狭域単位での詳細な土地利用調整も期待されるという状況が生じている。つまり、基礎自治体たる市町村には、町内や街区等、市町村の範域より更に狭い地域単位での土地利用計画及び地域施設の整備や管理に取り組むべき役割が増大するのである。このような視点から、今日、特にエリアマネジメントが注目されており、そこでは、地区計画等の公法制度と定期借地権の設定や株式会社形態のまちづくり会社等の私法制度を連携させた手法により、商店街の再生や良好な都市形成に寄与した実例等が紹介されてきた。また、コモンズ理論研究の進展に応じて、都市公園や町中細街路等のような地域住民の共同利用に供されてしかるべき地域共通資産の日常的管理は、市町村より更に小規模な、街区や区・町内等の次元の運営に委ねる方が、適切かつ効率的な管理を可能にするという考え方も紹介されてきた⁽⁸⁾。

以上のような地域コミュニティ次元での土地利用計画及び地域施設の整備や管理を想定した場合、従来の都市計画制度では想定されなかった様々な

⁽⁸⁾ 以上のようなコミュニティ次元での適切な土地利用秩序構築の取組み状況に関する筆者自身の認識については、互理格「都市計画の法主体に関する覚書き」榎澤能生・佐藤岩夫・高橋寿一・高村学人編『現代都市法の課題と展望—原田純孝先生古稀記念論集』(日本評論社、2018年)75~76頁参照。

問題が生ずる可能性があり、また、そのような問題に適切に対処するために、「まちづくり」の主体と手法の双方にわたって、新たな法的仕組みを導入する必要性が生ずる⁹⁾。

(2) まちづくりの法主体の多様化

町内や街区等、狭域単位の都市計画の推進主体は、市町村を中心とした公的主体に限定されない。民間事業者や地域住民組織、民間主導又は公私混合型の「まちづくり会社」等が重要な役割を果たすことが期待され、公的主体と民間主体が共同で都市計画を推進し、場合によっては、民間主体が主導する都市計画に公的主体が側面から支援するという形態が、広く採用されることとなる。

(3) 協議や協定等の調整型制度の優位性

以上のように、地域コミュニティ次元における都市計画の推進主体は、地域住民組織や民間事業者等を包摂したものにならざるを得ず、必然的に多様化する。また、これに応じて、地域コミュニティ次元の都市計画で用いられる法的手段は、様々な法的主体間における情報共有化と意思疎通を促進し相互間の合意や了解の下に都市計画を進めるといった方法が中心を占めることとなり、おのずから、契約や協定等の非権力的手段が果たすべき役割が増大し、協議や調整等の合意形成のための手続が重視されることとなる。

そのような地域コミュニティ次元では、従前から法律上認められてきた公告・縦覧・意見書提出や公聴会の開催、計画提案制度等の参加制度には止まらない役割が、地域住民やその組織体等に認められる必要性が生ずる。そして、協議や協定等の非権力的な合意形成手法には、今日よりはるかに

⁹⁾ 亘理・前掲註(8)73頁以下参照。当該拙稿は、地域コミュニティ次元での都市計画ないし「まちづくり」の課題に適切に対処しようとする際に、「都市計画の策定及び決定の権限を全面的に行政に帰属させる現行法の考え方は、果たして妥当なのだろうか。むしろ、行政以外の様々な法主体に、『参加』の枠を超えた都市形成の役割を期待すべき場合があるのではなかろうか」(76頁)という視点から、都市計画の法主体のあり方を論じたものである。

重要な役割の発揮が期待されることとなるであろう¹⁰⁾。

(4) まちづくり推進のための組織化

他方、合意や了解に基づきひとたび確立した土地利用ルールを、その後も継続的安定的に適用し地域の法的主体による当該ルールの遵守を促すための仕組みが必要となる。また、都市計画事業や民間主導の再開発ビルの建設等によりひとたび整備された公的施設や民間施設を、継続的かつ安定的に維持管理するための仕組みも、必要となる。そこで、以上のような職務を専属的に担う組織体の存在が必要不可欠であり、地域住民団体や株式会社形態の「まちづくり会社」等の組織体が、以上のような職責を担うこととなる。

4. おわりに—「管理型」都市計画制度への展望

前節まで、人口減少下の「都市の縮退」を背景とした立地適正化計画及び地域コミュニティ次元の「まちづくり」を手がかりに、現行の都市計画法制度(狭義)が直面する困難な問題状況について検討を加えてきた。その中からおぼろげながら形が見えてくる都市計画法制とは、いかなるものなのだろうか。そのような意味で近未来の都市計画制度のイメージを、以下にごく概括的に示しておくことにしよう。

すなわち、従来の都市計画制度は、個々の地域地区に住居系の用途地域、商業系の用途地域、工業系の地域等々の単一目的を想定し、その目的を実現するため、個々の用途に応じて建築が可能な建築物の規模や形態を定型的に定め、建築確認や建築許可及び是正措置命令等により担保するという建築規制制度、及び、用途に応じた都市基盤施設の整備のための事業制度を中心に、構築されてきた。また、このような都市計画の基本構造は、国土全体という広い視野からこれを捉え直すならば、日本国土を用途に応じて都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域という5

¹⁰⁾ 従来の参加制度に止まらない協議や協定制度の役割について、亘理・前掲註(8)79～92頁参照。

地域に分類し、個々の用途に応じて土地利用を即地的にコントロールするための法制度（都市地域には都市計画法や建築基準法、農業地域には農地法や農振法、森林地域には森林法等々）を設けてきた我が国の国土利用計画法制の基本的な発想方法に、立脚するものであったと言えよう。

以上のような単一目的型の土地利用法制は、経済成長と人口増大を基調とした社会においては、急激な都市化に対応して効率的に都市的土地利用を増進しかつ概括的にコントロールするためには、一定程度の有効性を発揮したと言えるであろう。しかし、人口が減少し都市が縮退する社会では、都心部の市街地における土地利用の凝縮性を高める必要があり、また、空き地や空き家の増加により空洞化の危機にある都市部及び都市郊外の住宅地には、放置された空間や建築物の再利用や住宅以外の目的による有効な土地利用が必要となる。いずれの局面でも、従来のような単一目的に純化した土地利用によっては適切な解決策を導き得ない状況となることが予想されるのであり、むしろ、従来は原則として認められなかった複数の目的間の並存を基調とした土地利用秩序を構築する必要がある。そのような複合的な土地利用を本来的な都市的土地利用として許容し、かつ促進するような都市計画制度への再編が、今後は必要となるように思われる。

他方、都市計画のあり方を都市全体の視点から、あるいは都市を超えた広域的視点から検討する際にも、郊外部において拡散した市街地における居住を縮減させつつ、居住と都市的諸機能を都心部に凝縮させようとする場合、都市計画には、郊外部と都心部とを繋ぎ、相互間の土地利用を適切に連携させ調整することが、主要な役割として要請されることとなる。そして、そのような都市計画の役割を適切に果たさせるには、都市計画内部においてマスタープランが占める比重が高くなければならないし、また、郊外部と都心部における異なった土地利用相互間における連携・調整のための基準と手続を組み込んだ法的仕組みが、整備されなければならないこととなる。

以上のように、縮退の時代における都市計画には、個々の狭い地域的空間における適切な土地利用秩序を形成する局面であれ、都市全体あるいは都市を超えた広域的視点からの多様な土地利用間の連携・調整の局面であれ、土地利用における異なった複数の目的の並存を前提に、異なった目的間の連携と調整を主な役割とする複合的土地利用秩序の構築が要請される。かかる今日の時点における新たな都市計画像をひとことで言うならば、「管理型」都市計画が必要とされる時代なのだと述べることができるであろう⁽¹¹⁾。

⁽¹¹⁾ 複数目的の並存と相互の調整を主眼とした複合的視点からの都市計画制度の考え方については、生田長人・周藤利一「縮減の時代における都市計画制度に関する研究」(2012年3月国土交通政策研究第102号)「第2章 国土の計画的利用」及び「第8章 管理行為概念の導入(その1)」における生田長人氏の以下の叙述を参照して頂きたい。

- ①「新たな土地利用のコントロールシステムを検討するに当たって不可欠なことは、現在の縦割りの各土地利用規制法が、それぞれの単一の目的によって、そのコントロールの適用区域を決めているのを見直し、様々な複合的視点から、その地域の利用のあり方、コントロールのあり方、程度を決めることができるように、制度の全体の仕組みを見直そうというところにあるはずである。」
- ②個別法に基づく都市計画区域や農振地域などの用途区分は維持したまま、「国土利用のあり方を踏まえて、そのゾーンにふさわしい複合的な土地利用のコントロールを行うことができる制度に転換することが必要なのではないかと考える。」
- ③現行の都道府県土地利用基本計画よりも、「地域の土地利用のあるべき姿を即地的かつ具体的に示すことのできる」ものにバージョンアップした制度として、「市町村土地利用基本計画」を、国土利用計画法に根拠規定を定めて創設する。
- ④市町村土地利用基本計画の内容について。従来の5地域区分はそのまま維持する一方、例えば都市地域内において農業的土地利用のための規制を必要とする等の場合、「従来のように例外的な暫定的重複地域として指定するという考え方ではなく、両方の土地利用が、一つの地域の中で共存できることを目指した恒久的な重複地域を想定し、地区ごとの土地利用のあるべき姿を市町村土地利用基本計画の中で明らかにし、共存に適しない土地利用を示しつつ、多様で多彩な土地利用を目指すことができるものとする。」
- ⑤都市の「管理」とは、「その地域における適切な空間秩序を保つことやより良好な空間秩序を形成していくこと」、「最適な空間秩序を形成し、維持し、管理すること」という意味である。

「管理型」都市計画は、異なった複数の目的間における連携と調整が優位を占めることに応じて、規制と事業を2つの柱としてきた従来型制度とは異なった都市計画手法を必要とするに至る。もちろん、適正な土地利用確保のための規制的手段及び都市基盤施設の整備又は維持修復のための事業的手法は、必要に応じて活用されるべきであるが、それだけでは適切な連携と調整の役割を果たすことはできない。むしろ、行政と民間事業者が対等の立場で合意を取り交わす契約や協定、地区計画等の公法的手法と併せて定期借地権設定等、私法上の制度等が広く活用される必要がある。また、民間事業者や第3セクター方式の「まちづくり会社」あるいは住民の自主組織等との協働方式が増大することとなる。「管理型」都市計画においては、都市計画のため用いられる手段や方法の多様性及び都市計画の舞台に登場する主体の多様性という、いずれの点でも、従来の都市計画制度とは様相を異にした法的仕組みが優位することとなるのである⁽¹²⁾。

⁽¹²⁾ 都市計画における法主体の多様化が必要であることについて、亘理・前掲註(8)73頁以下、特に75~76頁参照。