

## 立地適正化計画の策定状況と今後への期待

都市研究センター専任研究員

丹上 健

### 1. はじめに

立地適正化計画制度は、コンパクトシティの形成を推進するため、平成26年8月に改正都市再生特別措置法が施行され、創設された制度である。立地適正化計画は、同法に基づき、市町村が作成することのできる計画であり、「都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設（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）の立地の適正化を図るための計画」とされている（同法81条1項）。

国土交通省によると、本年7月末時点で357都市が立地適正化計画について具体的な取組を行っており、このうち112都市が同時点までに計画を作成・公表している。その内訳は、都市機能誘導区域・居住誘導区域とも設定した市町村が66都市、都市機能誘導区域のみを設定した市町村が46都市である。昨年3月末時点では、具体的な取組を行っている市町村は276都市、うち計画公表済みの市町村は1都市（箕面市）のみであった。法施行後3年余りが経過し、本制度は、計画策定が進展し、いよいよ実施の段階に入ったと言えるであろう。

一方、国土交通省の都市計画基本問題小委員会は、去る8月10日、「中間とりまとめ「都市のスポンジ化」への対応」（以下

「中間とりまとめ」という）を発表した。この報告書は、今後の人口減少を踏まえた都市計画に関する政策の目標・方針は、コンパクトシティ政策（人口減少社会において、利便性が確保された都市生活を維持するため、居住・都市機能をまちなかの拠点や公共交通沿線等に集約し、人口密度が適度に維持された市街地の形成を目指すこと）の推進であるとした上で、「都市のスポンジ化（都市の内部において、空き家、空き地等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダム性をもって、相当程度の分量で発生する現象）が進む市街地こそがコンパクトシティ政策が対峙すべき客体であり、コンパクトシティ政策をより一層強力で推進していく上で、都市のスポンジ化の現象の傾向や原因を分析し正確に掴むことによって、有効な対処方策を精査することが可能となる」として、その発生状況、原因、構造的課題、都市計画の視点と対策等について検討し、①現に発生したスポンジ化への対処方策と②スポンジ化の発生に備えた予防策から成る施策の具体的な方向性を取りまとめたものである。

本稿では、この中間とりまとめの内容を踏まえつつ、現在までに都市機能誘導区域・居住誘導区域ともに設定した66市町村の立地適正化計画の策定状況について概観するとともに、今後のコンパクトシティ政策・立地適正化計画制度に期待される事項について検討してみたい。（本稿は、都市

研究センターの研究コラム「Research Memo」に掲載した拙稿「都市のスポンジ化とコンパクトシティの形成について」（2017年8月）と「立地適正化計画の策定状況について」（2017年11月）を統合し、加筆修正したものである。）

## 2. 都市をめぐる基礎的な状況

立地適正化計画について検討するに当たり、その前提として、まず都市をめぐる基礎的な状況について概観する。

### (1) 都市計画区域等の現状

（資料1）は、都市計画区域等の現状（平成27年現在）を、全国と三大都市圏（本稿では、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、京都府及び愛知県をいう）・地方圏（三大都市圏以外の道県をいう）別に整理したものである。

我が国は、国土の27%の都市計画区域に人口の95%・1億2千万人が、うち国土の4%の市街化区域に人口の70%・8千9百万人が居住する世界でも有数の都市型社会となっている（市街化区域外の人口は3千9百万人、うち市街化調整区域が1千1百万人、非線引都市計画区域が2千1百万人、都市計画区域外が7百万人である。また、昭和46年の都市計画区域の面積は国土の20%、人口は81%・8千5百万人、市街化区域の面積は国土の3%、人口は52%・5千4百万人であった）。

これを地域別にみると、三大都市圏では、圏域の67%の都市計画区域に人口の99%・6千万人、うち同20%の市街化区域に人口の90%・5千4百万人が居住し、地方圏でも、圏域の23%の都市計画区域に人

（資料1）都市計画区域等の現状（平成27年現在）

		全 体	都市計画区域	市街化区域	市街化調整区域	非線引都市計画区域	都市計画区域外	人口集中地区
全 国	面 積 (ha)	37797075 (100%)	10191119 (27.0/100%)	1448850 (3.8/14.2)	3816221 (10.1/37.4)	4926048 (13.0/48.3)	27605956 (73.0)	1278632 (3.4)
	人 口 (千人)	127095 (100%)	120103 (94.5/100%)	88516 (69.6/73.7)	10947 (8.6/9.1)	20641 (16.2/17.2)	6992 (5.5)	86868 (68.3)
	人口密度 (人/ha)	3.4 (100指数)	11.8 (350)	61.1 (1817)	2.9 (85)	4.2 (125)	0.3 (8)	67.9 (2020)
三 大 都 市 圏	面 積 (ha)	3365293 (100%)	2267975 (67.4/100%)	654827 (19.5/14.2)	1073211 (31.9/37.4)	539937 (16.0/48.3)	1097318 (32.6)	605005 (18.0)
	人 口 (千人)	60598 (100%)	59959 (98.9/100%)	54310 (89.6/90.6)	3993 (6.6/6.7)	1656 (2.7/2.8)	639 (1.1)	53099 (87.6)
	人口密度 (人/ha)	18.0 (100指数)	26.4 (147)	82.9 (461)	3.7 (21)	3.1 (17)	0.6 (3)	87.8 (487)
地 方 圏	面 積 (ha)	34431782 (100%)	7923144 (23.0/100%)	794023 (2.3/10.0)	2743010 (8.0/34.6)	4386111 (12.7/55.4)	26508638 (77.0)	673627 (2.0)
	人 口 (千人)	66496 (100%)	60144 (90.4/100%)	34205 (51.4/56.9)	6953 (10.5/11.6)	18986 (28.6/43.1)	6352 (9.6)	33769 (50.8)
	人口密度 (人/ha)	1.9 (100指数)	7.6 (393)	43.1 (2231)	2.5 (131)	4.3 (224)	0.2 (12)	50.1 (2596)

出典：全体及び人口集中地区は総務省「国勢調査」（平成27年10月1日現在）、その他の項目は国土交通省「都市計画現況調査（都市計画年報）」（平成27年3月31日現在）より作成。

注：三大都市圏は東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、京都府及び愛知県、地方圏は三大都市圏以外の道県。

口の90%・6千万人、うち同2%の市街化区域に人口の51%・3千4百万人が居住している。また、地方圏では非線引都市計画区域も多いが（用途地域指定地域と白地地域の内訳データは公表されていない）、これを合わせると、三大都市圏では圏域の36%の市街化区域・非線引都市計画区域に人口の92%・5千6百万人、地方圏では同15%の市街化区域・非線引都市計画区域に人口の80%・5千3百万人が居住している。また、各圏域の人口密度は、三大都市圏の市街化区域が82.9人/ha、人口集中地区が87.8人/haであり、地方圏の市街化区域が43.1人/ha、人口集中地区が50.1人/haである。これに対し、両圏域の市街化調整区域及び非線引都市計画区域の人口密度は2~4人/ha、国土面積の7割（三大都市圏の33%、地方圏の77%）を占める都市計画区域外の人口密度は0.2~0.6人/haにとどまっている。

このように人口密度の高さにおいて地方圏は東京や大阪といった大都市を抱える三大都市圏に及ばないが、圏域に占める面積及び人口の割合や人口密度の相違などから、我が国は三大都市圏・地方圏ともに高度に都市化の進んだ都市型社会とすることができるであろう。

## (2) 都市計画区域等の推移

（資料2）は、国勢調査に人口集中地区の概念が導入された1960年（昭和35年）から直近の2015年（平成27年）までの都市計画区域等の推移をみたものである（都市計画関係の項目は、1971年3月31日から。図ではこれを1970の欄に表記）。

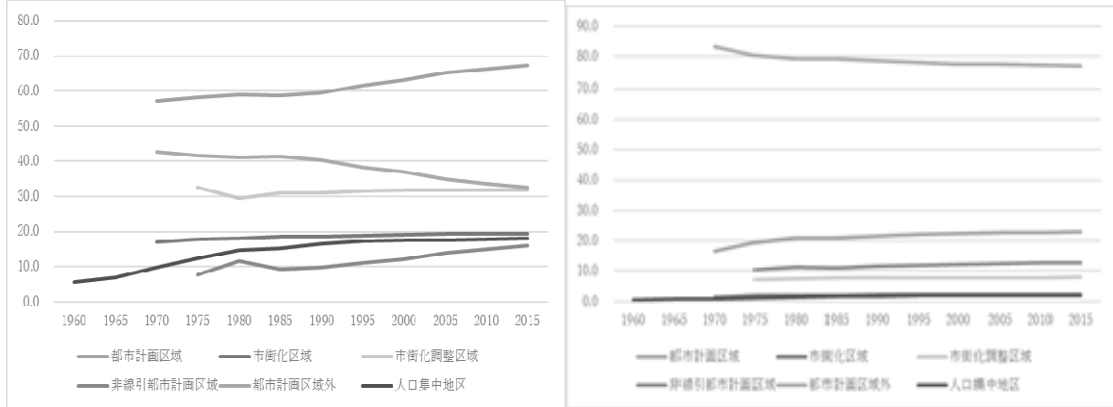
これにより1971年（昭和46年）当時の都市化の状況を整理すれば、三大都市圏では、圏域の57%の都市計画区域に人口の

96%・4千2百万人、同17%の市街化区域に人口の83%・3千7百万人居住し、地方圏では、圏域の17%の都市計画区域に人口の71%・4千3百万人、同1%の市街化区域に人口の29%・1千8百万人が居住していた。この40年余り、両圏域とも着実に都市化が進んできたと言える。

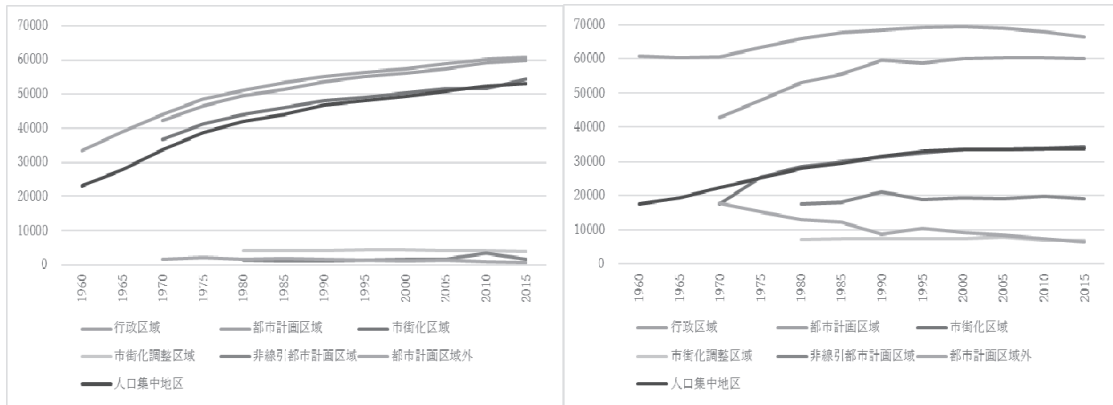
この間、我が国の人口は、1億5百万人から1億2千7百万人に約2千2百万人（三大都市圏1660万人、地方圏590万人）増加しているが、居住地域別には、主に市街化区域で3千4百万人（三大都市圏1770万人、地方圏1670万人）増加し、都市計画区域外で1千2百万人（三大都市圏100万人、地方圏1100万人）減少している。また、市街化区域の人口密度は、三大都市圏が64.3人/haから82.9人/haに、地方圏では38.2人/haから43.1人/haに上昇している。

一方、人口集中地区（以下DIDという）は、面積・人口とも市街化区域とほぼ同様に増加し、特に最近は近接した状況になっている。しかし、1960年以来の人口密度の推移をみると、（資料2-4）のとおり、三大都市圏では124.1人/haから87.8人/ha、地方圏では88.4人/haから50.1人/haへと大きく低下している。両圏域とも、特に1960~1980年の低下が著しく、その後緩やかとなった後、1995年以降は三大都市圏でやや増加、地方圏ではほぼ横ばいの微減となっている。その要因を（資料2-5）の各5年間の増減率でみると、1960~1980年は、DID面積・人口とも大きく増加しているが、面積の増加率が人口のそれを上回り、人口密度の著しい低下を招いたことが分かる。これに対し市街化区域の面積・人口の増加率は、総じて人口の方が高く、市街化

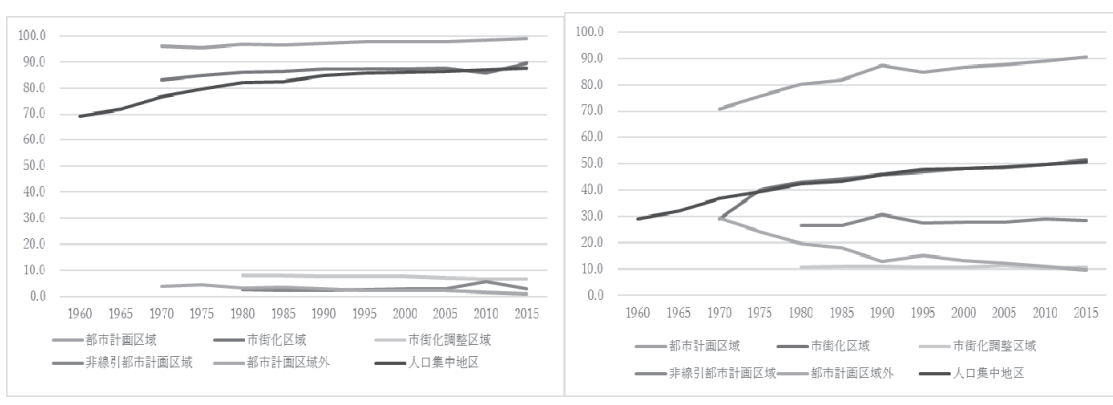
(資料 2-1) 都市計画区域等の面積割合(三大都市圏・左図、地方圏・右図) (単位：%)



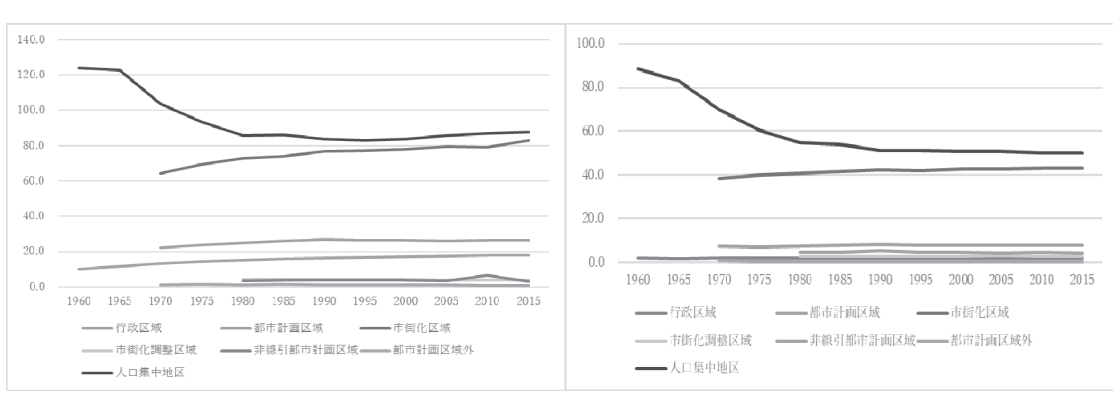
(資料 2-2) 都市計画区域等の人口(同上) (単位：千人)



(資料 2-3) 都市計画区域等の人口割合(同上) (単位：%)

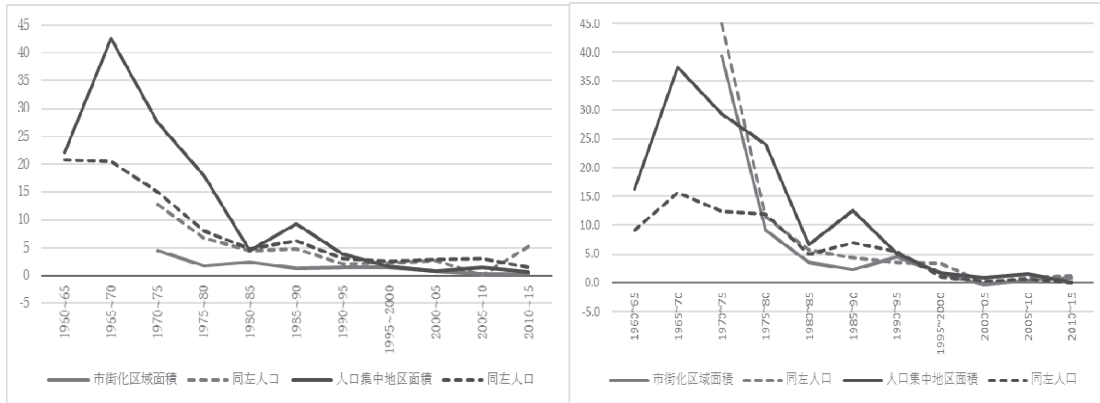


(資料 2-4) 都市計画区域等の人口密度(同上) (単位：人/ha)



(資料 2-5) 市街化区域・人口集中地区の面積・人口の増減率(同上)

(単位：%)



(資料 2-6) 人口集中地区の面積・人口・人口密度等の変化

	三大都市圏		地方圏	
	1970→2015	1995→2015	1970→2015	1995→2015
圏域人口 (倍率)	1.38	1.08	1.10	0.96
人口集中地区人口 (倍率)	1.58	1.10	1.52	1.02
人口集中地区面積 (倍率)	1.86	1.04	2.11	1.04
人口集中地区人口密度 (倍率：人/ha)	0.85：103.7→87.8	1.06：83.1→87.8	0.72：69.8→50.1	0.98：51.2→50.1
市街化区域人口密度 (倍率：人/ha)	1.29：64.3→82.9	1.08：77.1→82.9	1.13：38.2→43.1	1.03：41.9→43.1

出典：建設省・国土交通省「都市計画現況調査（都市計画年報）」（各年3月31日現在、但し、1970は1971年3月31日現在）より作成。但し、行政区域面積・人口及び人口集中地区は総務省「国勢調査」（各年10月1日現在）による。  
注：三大都市圏は東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、京都府及び愛知県、地方圏は三大都市圏以外の道県。

区域の人口密度の上昇につながっている。ただし、バブル崩壊後の1990年ないし1995年以降は、市街化区域・D I Dとも、面積・人口の増加率が低下し、人口密度の変化も緩やかになっている。

最近、国土交通省などでは、地方都市の市街地の拡散状況を示す資料として、行政区域人口の伸びとD I D面積の伸びを比較するデータが用いられている（1970～2010年の県庁所在地の人口増加は約2割であるのに対し、D I D面積は倍増しているなど）。そこで、同様の方法により三大都市圏と地方圏の市街地の状況について整理したのが(資料2-6)である。1970～2015年では、両圏域ともD I D面積の伸びが圏域人口、D I D人口の伸びを上回り、D I D人口密度は大き

く低下している。両圏域とも市街地が拡散していることは間違いない。ただし、1995～2015年を切り出せば、三大都市圏のD I D人口密度はやや増加、地方圏でも微減となっており、後半のここ20年ほどは拡散基調にはないことが分かる。また、市街化区域の人口密度は、この間ほぼ一貫して上昇しており、D I Dでみるのとは様相を異にしている。なお、D I D人口密度の低下によって市街地の拡散を捉えたとすれば、D I D人口とD I D面積を比較するのが相応しく、行政区域人口では過大評価するおそれがあることに留意が必要である。

### (3) 人口動態

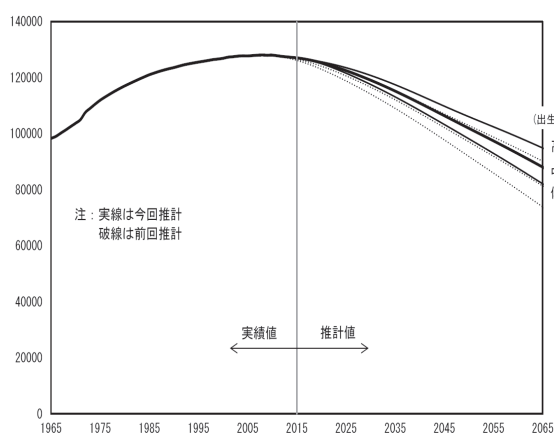
我が国の人口は、2008年の約1億2千8百万人をピークに、今後長年にわたる人口

減少と高齢化が進むと見込まれている。

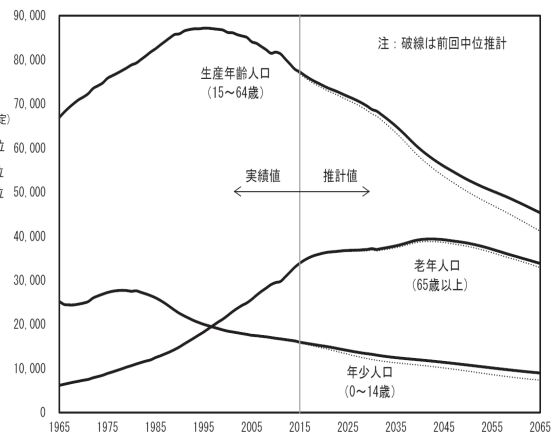
国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口（平成 29 年推計）の中位推計及び長期参考推計によると（資料 3）、総人口は、2050 年に約 1 億 2 百万人（2015 年の 8 割水準）、2100 年には約 6 千万人（同 5 割水準）まで減少し、また、年齢 3 区分別人口は、年少人口（0～14 歳）と生産年齢人口（15～64 歳）

が減少する一方、老年人口（65 歳以上）はなお 2042 年まで増加し（約 3 千 9 百万人、2015 年の 550 万人 16%増）、その後減少に転ずると推計されている。その結果、年齢別の人口構成は、2050 年頃（2053 年）に、年少人口が 10%台、生産年齢人口が 51%台、老年人口が 38%台に達し、以降、この構成割合で推移すると見込まれている。

（資料 3）総人口の推移（単位：千人）



年齢 3 区分別人口の推移（単位：千人）



年	人 口 (千人)			割 合 (%)			
	総 数	0～14 歳	15～64 歳	65 歳以上	0～14 歳	15～64 歳	65 歳以上
2015	127,095 (100)	15,945 (100)	77,282 (100)	33,868 (100)	12.5	60.8	26.6
2035	115,216 (91)	12,457 (78)	64,942 (84)	37,817 (112)	10.8	56.4	32.8
2050	101,923 (80)	10,767 (68)	52,750 (68)	38,406 (113)	10.6	51.8	37.7
2065	88,077 (69)	8,975 (56)	45,291 (59)	33,810 (100)	10.2	51.4	38.4
2080	74,299 (58)	7,698 (48)	38,205 (49)	28,397 (84)	10.4	51.4	38.2
2100	59,718 (47)	6,110 (38)	30,737 (40)	22,870 (68)	10.2	51.5	38.3
2115	50,555 (40)	5,200 (33)	25,924 (34)	19,432 (57)	10.3	51.3	38.4

出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」中位推計。2066 年以降は長期参考推計（生残率、出生率、出生性比、国際人口移動率を 2066 年以降一定として推計）。

#### （4）今後の人口動態を踏まえた都市計画区域等の状況

上記のような人口動態は、今後、都市のあり方にも多大の影響をもたらすと予想される。（資料 4）は、大掴みにその目安を得

るため、総人口が 2050 年に 2015 年の 8 割、2100 年に 5 割となった場合の三大都市圏及び地方圏の市街化区域の状況を試算したものである（本来、地域別の将来推計人口に基づくことが望ましいが、平成 29 年推計では未だこれ

が示されていないため、全国の趨勢をそのまま両圏域に適用した)。資料の「①市街化区域面積」は、市街化区域の人口密度は変わらずに、人口の減少に比例して市街化区域面積が縮小するとしたケースである(2015年の人口密度を前提に、コンパクトシティが文字通りに実現した場合に対応する)。一方、「②市街化区域人口密度」は、市街化区域面積は変わらずに、人口の減少に比例して低密度化が進むとしたケースである(都市のスポンジ化が市街化区域の全域にわたり均一に進展した場合に対応する)。

2050年の①市街化区域面積及び②市街化区域人口密度は、現行の線引制度が開始されて間もない1971年当時の状況にほぼ近似する。したがって、人口が8割となる2050年頃までは、①・②いずれのケースの可能性もあり得、これを両極として、各都市の実情(圏域、人口規模、中心市街地からの距離等)に応じ、人口減少への適合が図られていくものと想定される。ただし、地方圏の②市街化区域人口密度34.5人/haは、市街化区域の設定基準:既成市街地の人口密度40人/ha以上(都市計画法施行規則8条)を下回っており、市街地のあり方や都市計画上の対応について検討が必要となる。しかし、人口が5割となる2100年については、

いずれのケースも1971年当時の数値を大きく下回り、都市の具体的姿をイメージすることが難しい。全国人口6千万人は、1925年(大正14年)当時の人口規模(5,974万人)に対応する。

このように2050年までは現行都市計画法が施行された当時の姿に戻ることが一つの目安となるが、2050年以降はこれを超えた質的に異なる都市の縮減が進むと予想される。将来への展望を持ってまちづくりを進めるためには、まず2050年、2100年等のあるべき都市像を描くことが肝要と考えられる。

また、我が国の現在の高齢化率27%は、既に世界で最も高く(第2位はイタリアの23%)、今後の更なる高齢化の進展は史上初めての経験となる。ただし、ほぼ2050年に年少人口10%台・生産年齢人口51%台・老年人口38%台となった後は、以降、この構成割合で安定すると見込まれている(総人口は、その割合の下、引き続き長期にわたり減少する)。したがって、2050年までのここ30年ほどの間に、まちづくりをはじめ経済社会のあらゆる仕組みや有様を、こうした少子高齢化社会の人口構成に適合したものに改編していくことが急務と考えられる。

(資料4) 今後の人口減少の影響(試算)

	三大都市圏		地方圏	
	①市街化区域面積	②市街化区域人口密度	①市街化区域面積	②市街化区域人口密度
2015年	654,827 ha (100)	82.9 人/ha (100)	794,023 ha (100)	43.1 人/ha (100)
2050年	523,862 ha (80)	66.4 人/ha (80)	635,218 ha (80)	34.5 人/ha (80)
2100年	327,414 ha (50)	41.5 人/ha (50)	393,746 ha (50)	21.5 人/ha (50)
(参考)				
1971年	569,034 ha	64.3 人/ha	458,671 ha	38.2 人/ha
1975年	594,443 ha	69.4 人/ha	639,690 ha	39.8 人/ha

出典:国土交通省「都市計画現況調査(都市計画年報)」(2015年市街化区域面積・人口密度)より作成。

### (5) 国土面積、人口等の国際比較

(資料 5-1・5-2) は、世界各国の国土面積、人口等を国際比較したものである。

我が国は、今後人口減少により、2050 年には総人口 1 億 2 百万人・人口密度 270 人/km<sup>2</sup>、2100 年には総人口 6 千万人・人口密度 158 人/km<sup>2</sup>となり、一人当たり国土面積は、2050 年に 1.25 倍、2100 年に 2 倍になると見込まれる。これを国土面積が比較的近いフランス・ドイツ・イタリア・イギリスの現状と比較すると、2050 年には、総人口はなおこれら諸国を相当上回り、人口密度はほぼイギリスと同等となる。また、2100 年には、総人口はフランス・イギリスをやや下回ってイタリアと同等となり、人口密度はイタリアとフランスの中間レベルとなる(資料 5-2①②)。可住地面積、都市や集落の成り立ち、世帯の状況や人口構成等を考

慮せず単純に比較したものであるが、2050 年、2100 年等のあるべき都市像や農業・林業・自然的土地利用を含む国土利用の将来像を描く上で、これら 4ヶ国、さらに土地利用が類似するヨーロッパ諸国の現状は大いに参考になると考えられる(我が国以上に人口稠密な韓国・台湾、面積・人口ともに巨大な中国、土地資源大国であるカナダ・米国・オーストラリア・ニュージーランドは、比較対象として質的に異なるものがある。ただし、これら土地資源大国の都市部と農山村部の関係、都市機能や生活機能の成り立ち、自然的土地利用の状況等は、人口減少が進む我が国にとって、貴重な参考になるものと思われる)。

なお、(資料 5-2③～⑥) は、我が国の一人当たり名目 GDP が今後も変わらないと仮定して、その経済状況を現在のヨーロッパ諸国(国土面積 3 万 km<sup>2</sup>未満の国を除く)と比較

(資料 5-1) 国土面積、人口等の国際比較 (対世界主要諸国)

	面積 (千 ha)	人口 (千人)	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	名目 GDP (百万 US\$)	1 人当たり名目 GDP (US\$)
カナダ	2- 998,467	38- 36,286	207- 3.99	10- 1,529,224	18- 42,210
米国	3- 983,151	3- 323,128	166- 35.32	1-18,569,100	8- 57,436
中国	4- 956,291	1-1,378,665	76- 146.85	2-11,218,281	74- 8,113
オーストラリア	6- 774,122	53- 24,127	213- 3.14	13- 1,258,978	11- 51,850
フランス	<b>46- 54,909</b>	<b>21- 66,896</b>	<b>88- 122.17</b>	<b>6- 2,463,222</b>	<b>24- 38,128</b>
<b>日本</b>	<b>61- 37,796</b>	<b>11- 126,995</b>	<b>34- 348.35</b>	<b>3- 4,938,644</b>	<b>22- 38,917</b>
ドイツ	62- 35,738	16- 82,668	51- 236.94	4- 3,466,639	19- 41,902
イタリア	70- 30,134	23- 60,601	63- 206.03	8- 1,850,735	27- 30,507
ニュージーランド	73- 26,771	122- 4,693	187- 17.82	53- 181,991	23- 38,345
イギリス	<b>78- 24,361</b>	<b>22- 65,637</b>	<b>46- 271.31</b>	<b>5- 2,629,188</b>	<b>21- 40,096</b>
韓国	107- 10,028	27- 51,246	22- 525.70	11- 1,411,246	29- 27,539
台湾	136- 3,596	55- 23,516	16- 649.01	22- 528,550	37- 22,453

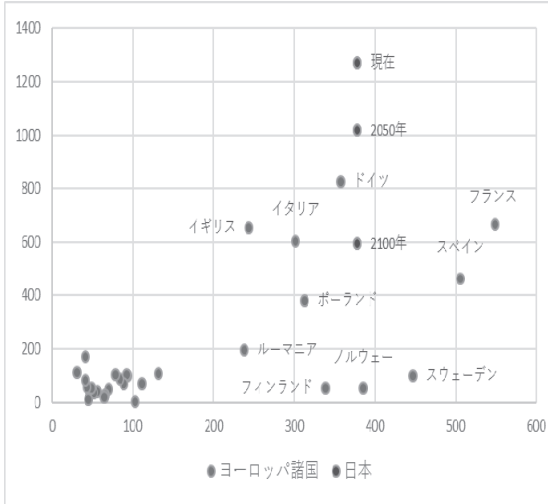
出典：面積・FAO2014 年、人口・人口密度・世銀 2016 年、名目 GDP・1 人当たり名目 GDP・IMF2016 年。

注：各欄の頭の数値は、世界の国別ランキングである。

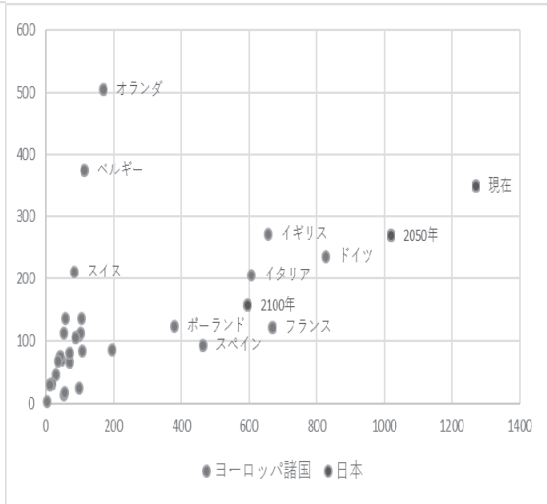


(資料 5-2) 国土面積、人口等の国際比較 (対ヨーロッパ諸国)

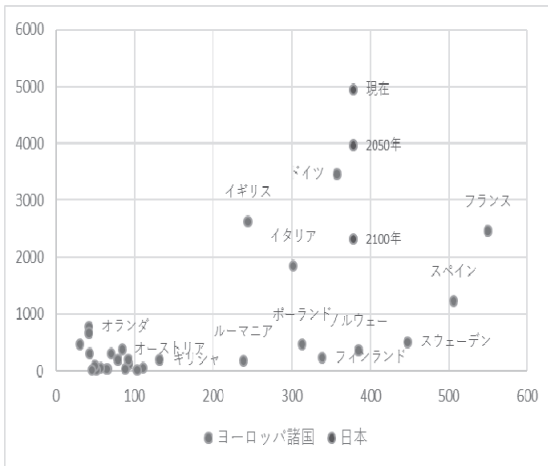
① 面積 (横軸: 千km<sup>2</sup>) × 人口 (縦軸: 十万人)



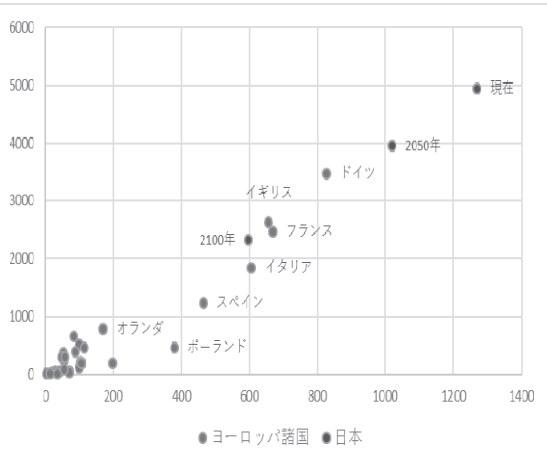
② 人口 (横軸: 十万人) × 人口密度 (縦軸: 人/km<sup>2</sup>)



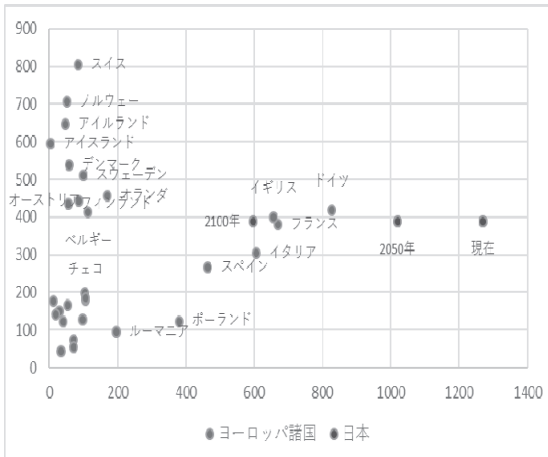
③ 面積 (横軸: 千km<sup>2</sup>) × 名目 GDP (縦軸: 十億 US\$)



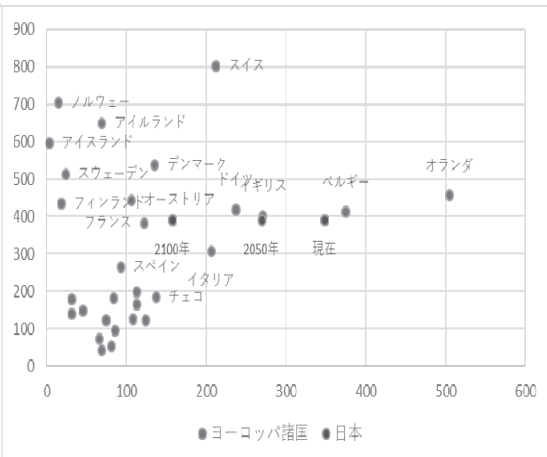
④ 人口 (横軸: 十万人) × 名目 GDP (縦軸: 十億 US\$)



⑤ 人口 (横軸: 十万人) × 1人あたり名目 GDP (縦軸: 百 US\$)



⑥ 人口密度 (横軸: 人/km<sup>2</sup>) × 1人あたり名目 GDP (縦軸: 百 US\$)



出典: 面積・FAO2014年、人口・人口密度・世銀2016年、名目GDP・1人あたり名目GDP・IMF2016年。

注: ヨーロッパ諸国は、国土面積3万km<sup>2</sup>未満の国を除く。③~⑥は、日本の1人あたり名目GDPが今後も変わらないと仮定して作成。

したものである。これによれば、我が国の名目 GDP は、2050 年にはなおこれら諸国を上回り、2100 年にはドイツを下回ってイギリス・フランス・イタリアと同等となる。また、一人当たり名目 GDP は、ヨーロッパ諸国のほぼ中位に位置している。なお、⑤⑥をみる限り、一人当たり名目 GDP と人口規模や人口密度の間には特段の相関関係がみられないことに留意が必要である。

#### (6) 市町村数等の変遷

後にみるように、策定された立地適正化計画は、都市の中心市街地ばかりでなく、合併前の旧市町村の市街地や市街化区域外の集落等も念頭に、多極型のコンパクトシティの形成、国土交通省の言う「コンパクト・プラス・ネットワーク」政策を採るものが多い。これを理解するためのベースとして、市町村数等の変遷について概観しておこう。

総務省のHMによると、我が国の市町村数は、1888 年（明治 21 年）の 71,314 から 2016 年（平成 28 年）10 月の 1,718（791 市・744 町・183 村）へと約 1/40 に減少している。明治以来一貫して、合併等による市町村数の減少と規模拡大が進められてきたと言えるであろう。

その中でも大合併と称されるのが、「明治、昭和、平成の大合併」である。

「明治の大合併」は、近代的地方自治行政を実現するための基盤整備を目的として、小学校や戸籍の事務処理を行うため、戸数 300～500 戸を標準として進められ、明治 21 年の 71,314 市町村が翌 22 年には 15,859 市町村まで減少している。また、「昭和の大合併」は、戦後の地方自治、特に市町村の役割を強化する必要から、中学校 1 校を効

率的に設置管理するため、人口規模 8,000 人を標準として進められ、昭和 28 年の 9,868 市町村が昭和 36 年に 3,472 市町村まで減少している。

そして、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎的自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として、平成 11 年から平成 22 年にかけて推進されたのが「平成の大合併」である。合併特例法による合併特例債を中心とした手厚い財政措置と同時期に進行した三位一体改革による地方交付税の大幅な削減等があり、平成 11 年の 3,232 市町村が平成 22 年には 1,727 市町村まで減少している。総務省の報告『『平成の合併』について』（平成 22 年 3 月 5 日）は、平成の大合併の評価について、「現時点では短期的な影響の分析に止まらざるを得ないが、多くの合併市町村の行政・住民、また世論の合併への評価は大きく分かれている」とし、その背景として、合併による主な効果：①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化、②少子高齢化への対応、③広域的なまちづくり、④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化と、合併による主な問題点・課題：①周辺部の旧市町村の活力喪失、②住民の声が届きにくくなっている、③住民サービスの低下、④旧市町村地域の伝統・文化、歴史的地名などの喪失を挙げている。

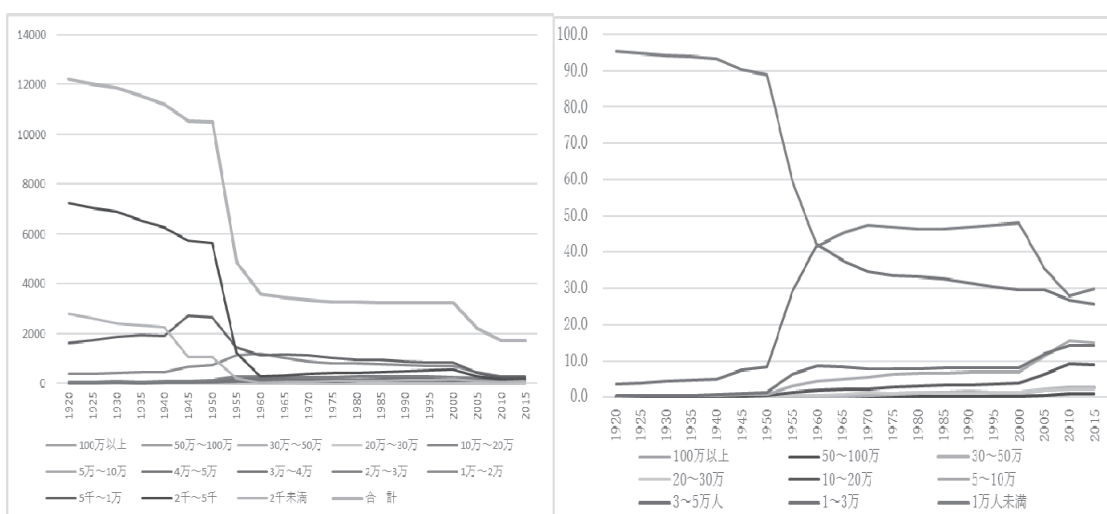
（資料 6）は、1920 年（大正 9 年）以来の市町村数の推移を人口規模別にみたものである。昭和の大合併では 1 万人未満の市町村が大幅に減少し、1～50 万人の市町村が増加した。また、平成の大合併では 3 万人未満の市町村が大幅に減少し、5～20

万・50～100 万の市町村が増加している。また、人口規模別の市町村割合をみると、かつて市町村の大宗を占めていた1万人未満の市町村は、昭和・平成の大合併を通じて大幅に減少し、昭和の大合併により大きく増加した1～3万人の市町村も、その後趨勢的に減少している。ただし、両規模の市町村は、ともに25～30%となお高い割合を占めている。他方3万人以上の市町村は、

昭和・平成の大合併により着実にその割合が増加している。2010年時点の人口規模別市町村の市町村数と人口（括弧内）の割合（%）は、以下のとおりである。

- ・100万人以上：1 (23) ・50～100万人：1 (9)
- ・30～50万人：2 (13) ・20～30万人：2 (8)
- ・10～20万人：9 (17) ・5～10万人：16 (15)
- ・3～5万人：14 (7) ・1～3万人：27 (7)
- ・1万人未満：28 (2)

（資料6）人口規模別市町村数の推移（市町村数・左図、割合・右図）（単位：市町村、%）



出展：総務省「国勢調査」

### 3. コンパクトシティ形成の意義と立地適正化計画制度

次に、コンパクトシティ形成の意義とこれを実現するための立地適正化計画制度について確認しておこう。

#### (1) コンパクトシティ形成の意義

平成27年8月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）は、「コンパクトシティの形成」について、「経済成長や人口増加により市街地が拡大してきた地方都市では、既に多くの都市で人口が減少に転じ、今後は減少が加速することが見込まれる。これに伴い、市街地、郊外部ともに人口密度の低

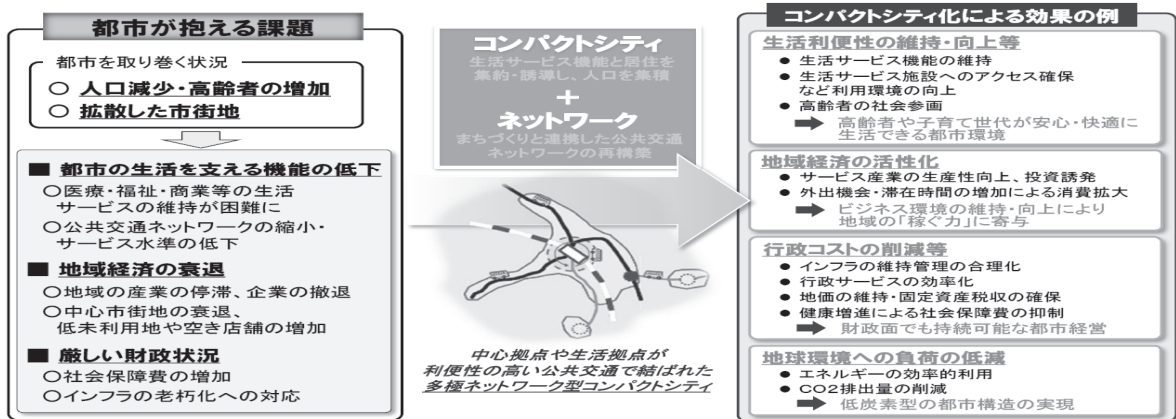
下が進行し、医療・介護・福祉、商業等の生活サービスを提供する都市機能の存続が危ぶまれる状況となっている。

都市機能を存続させるためには、その集積によってサービスの持続的な提供に必要な圏域人口を確保することが必要である。また、高密度に集積することによって、新たな地域の魅力を創出するため、都市機能の集積等を進める都市のコンパクト化と、公共交通網の再構築を始めとするネットワークの構築による「コンパクトシティ」の形成を目指す」としている。

（資料7）は、こうした都市のコンパク

## (資料7) 都市のコンパクト化の意義

○都市のコンパクト化は、居住や都市機能の集積による「密度の経済」の発揮を通じて、住民の生活利便性の維持・向上、サービス産業の生産性向上による地域経済の活性化、行政サービスの効率化等による行政コストの削減などの具体的な行政目的を実現するための有効な政策手段。



出典：国土交通省資料

ト化の意義を国土交通省が整理したものである。都市を取り巻く状況として、①人口減少・高齢者の増加、②拡散した市街地を掲げ、コンパクトシティ化の効果例として、①生活利便性の維持・向上等、②地域経済の活性化、③行政コストの削減等、④地球環境への負荷の低減を挙げている。

具体的には、①シャッター通りやデパートの撤退にみられるような中心市街地の衰退に対処し、まちを活性化すること、②人口減少の中で医療・介護・福祉、商業、公共交通等の生活サービス機能を維持向上すること、③高齢者や子育て世代が安心・快適に生活できる都市環境を整備すること、④税収の伸び悩みや社会資本の老朽化が進む中で、行政サービスの効率化やインフラの維持管理の合理化を図ること、⑤居住等を誘導するに当たり、災害危険区域等を除外ことによって、災害に強いまちづくりを推進すること等の必要性が言われている。

### (2) 立地適正化計画制度

立地適正化計画制度は、冒頭に記したとおり、コンパクトシティの形成を推進する

ため、平成26年8月に改正都市再生特別措置法が施行され、創設された制度である。計画の記載内容は、立地適正化計画の区域のほか、①立地の適正化に関する基本的な方針、②居住誘導区域（都市の居住者の居住を誘導すべき区域）と市町村の誘導施策、③都市機能誘導区域（都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域）と当該区域ごとに立地を誘導すべき都市機能増進施設、市町村の誘導施策等である。このうち①の基本的な方針は、都市計画法に基づく市町村の都市計画に関する基本的な方針（市町村マスタープラン）の一部とみなされる。

本制度の概要は（資料8）のとおりである。国土交通省の都市計画運用指針等から、特にポイントとなる事項を挙げれば、以下のとおりである。

①居住の誘導は短期間で実現するものではなく、計画的な時間軸の中で進めていくべきである。このことから、一つの将来像として、概ね20年後の都市の姿を展望することが考えられるが、あわせてその先の将来も考慮することが必要である。

②立地適正化計画の区域は、都市全体を見渡す観点から、都市計画区域全体、一つの市町村内に複数の都市計画区域がある場合には、全ての都市計画区域とすることが基本となる。立地適正化計画には、居住誘導区域と都市機能誘導区域の双方を定めるとともに、原則として居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定めることが必要である。

③立地適正化計画を策定する際は、当該市町村の現状把握・分析・課題の整理、まちづくりの理念や目標・目指すべき都市像の設定が必要であり、あわせてその実現のための主要課題の整理、施策を実現する上での基本的方向性を記載することが考えられる。

④居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域である。人口等の将来の見直し

は、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口の値を採用・参照すべきである。

⑤居住誘導区域・都市機能誘導区域については、(資料8)のとおり種々の誘導的手法が講じられるが、これとあわせて、地域の実情に応じ、以下の手法により、居住誘導区域外・都市機能誘導区域外における住宅等の立地を規制する措置を講じることも考えられる。

用途地域における特別用途地区の設定、非線引都市計画区域のうち白地地域における特定用途制限地域の設定、居住調整地域の設定(⑥参照)、開発許可制度の届出制度の趣旨を反映した運用

さらに、これらの措置により居住等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。

⑥また、居住誘導区域外・都市機能誘導区域外において講じられる届出制は、市町村

(資料8) 立地適正化計画制度

(改正都市再生特別措置法 平成26年8月1日施行)

<b>背景</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。</li> </ul>	
<b>法律の概要</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>●立地適正化計画(市町村)             <ul style="list-style-type: none"> <li>都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成</li> <li>民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土俵づくり(多極ネットワーク型コンパクトシティ)</li> </ul> </li> </ul>			
<b>都市機能誘導区域</b> 生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定		<b>居住誘導区域</b> 居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定	<b>公共交通</b> 維持・充実を図る公共交通網を設定
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆都市機能(福祉・医療・商業等)の立地促進             <ul style="list-style-type: none"> <li>○誘導施設への税財政・金融上の支援                 <ul style="list-style-type: none"> <li>外から内(まちなか)への移転に係る買換特例</li> <li>民都機構による出資等の対象化</li> <li>交付金の対象に通所型福祉施設等を追加</li> </ul> </li> <li>○福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和                 <ul style="list-style-type: none"> <li>市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能</li> <li>市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>◆歩いて暮らせるまちづくり             <ul style="list-style-type: none"> <li>附置義務駐車場の集約化も可能</li> <li>歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による働きかけ</li> <li>歩行空間の整備支援</li> </ul> </li> <li>◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール             <ul style="list-style-type: none"> <li>誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆区域内における居住環境の向上             <ul style="list-style-type: none"> <li>公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助</li> <li>住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度(例：低層住居専用地域への用途変更)</li> </ul> </li> <li>◆区域外の居住の緩やかなコントロール             <ul style="list-style-type: none"> <li>一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ</li> <li>市町村の判断で開発許可対象とすることも可能</li> </ul> </li> <li>◆区域外の住宅等跡地の管理・活用             <ul style="list-style-type: none"> <li>不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ</li> <li>都市再生推進法人等(NPO等)が跡地管理を行うための協定制度</li> <li>協定を締結した跡地の適正管理を支援</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆公共交通を軸とするまちづくり             <ul style="list-style-type: none"> <li>地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援(地域公共交通活性化再生法)</li> <li>都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所・乗降場等の公共交通施設の整備支援</li> </ul> </li> </ul>

※下線は法律に規定するもの。

出典：国土交通省資料

がこれらの区域で行われる住宅開発等（1,000㎡以上の住宅建築目的の開発行為、3戸以上の住宅・寄宿舎や有料老人ホーム等の建築目的の開発行為、これら建築物の新築・改築・用途変更等）や誘導施設の整備（誘導施設の建築目的の開発行為、誘導施設の新築・改築・用途変更）の動きを把握するための制度であるが、居住誘導区域等への誘導に何らかの支障が生じると判断した場合には、規模の縮小、居住誘導区域内等への立地、開発行為等自体の中止等を調整し、これが不調な場合には勧告し、居住誘導区域内の土地の取得のあつせん等に努める。

⑦さらに、立地適正化計画の区域（市街化調整区域を除く）のうち、居住誘導区域外の区域で、住宅地化を抑制すべき区域については、都市計画に居住調整地域を定めることができ、この地域内で行われる⑤の届出対象となる住宅開発等については、居住調整地域を市街化調整区域とみなして、開発許可制度が適用される。

⑧居住誘導区域外の区域のうち、住宅が相当数存在し、跡地の面積が現に増加しつつある区域で、良好な生活環境の確保や美観風致の維持のために跡地・樹木の適正な管理が必要となる区域については、跡地等管理区域と跡地等管理指針を定めることができ、市町村は、跡地等の所有者等に対し指導・助言・勧告等を行い、市町村又は都市再生推進法人等は、所有者等と管理協定を締結して当該跡地等の管理を行うことができる。

#### 4. 都市のスポンジ化

都市のスポンジ化は、饗庭伸首都大学東京教授がその著書「都市をたたむ—人口減

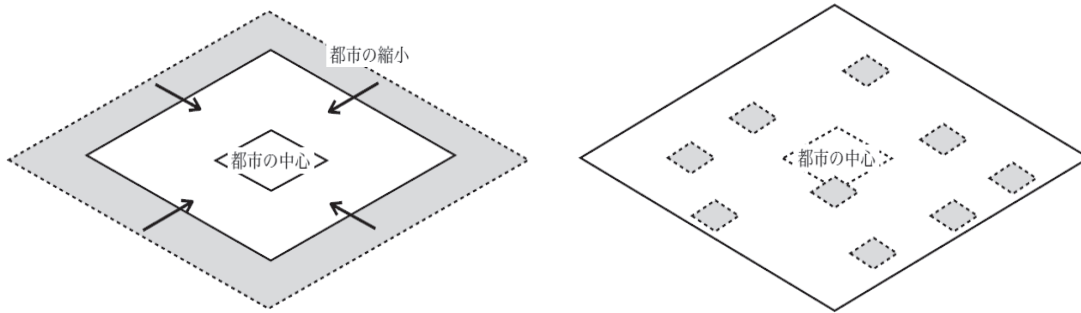
少時代をデザインする都市計画」（2015年12月・花伝社）で提唱され、広く世に知られるものとなった。「人口が減少しても、都市の大きさはほとんど変化せず、その内部に空き家・空き地等の使われない空間が小さな敷地単位でランダムに発生し、都市空間が低密度化していくこと」と理解されるが、以下、同書及び饗庭教授も委員を務められる都市計画基本問題小委員会における同氏のプレゼンテーション資料から、そのポイントを挙げてみたい。

##### (1) 都市のスポンジ化

都市は、人口減少に伴い、(資料9)の左図のように周辺部から徐々に縮小するとイメージしがちだが、実際は右図のように都市の大きさは変わらず、内部に小さな穴が空くように空間が低密度化する。土地の動きは、所有者の固有の事情（いつ定年を迎えるか、子供達がいつ独立するか等）に左右され、中心部からの距離等とは関わりなく、小さな敷地単位でランダムに発生する。このように都市の大きさが変わらず、その内部に小さな穴がランダムに空いていくことを「スポンジ化」と呼んでいる。

スポンジ化を都市拡大期のスプロールと対比すれば、「ゆっくりと変わる、個人が変わる、様々なものになる、あちこち（ランダムな場所）で変わる」がその特徴であり、やわらかくて（一人一人の意志に敏感に反応して小さな部分が変わる）しぶとい（多数の意志が変わらないことには構造が変わり得ない）都市空間であることが、スポンジ化する都市の特徴である(資料10)。

(資料9) スポンジ化する都市（都市の縮小の実際）



出典：饗庭伸「都市をたたむ―人口減少時代をデザインする都市計画」2015年12月・花伝社

(資料10) スポンジの特徴

拡大期のスプロール×縮小期のスポンジ化

	人口の圧力	土地所有	規模	方向	場所
スプロール	強い／住宅市場の成長	農地解放により土地を得た農業者	中規模	農村的土地利用から都市的土地利用への単方向の変化	中心から外側へ
スポンジ化	弱い／脱市場化	個人	小規模・超小規模	多方向の変化	ランダム

出典：饗庭伸・国土交通省都市計画基本問題小委員会プレゼンテーション資料（2017年2月）

(2) 都市のたたみ方

都市のたたみ方<sup>1</sup>には、対極的に、拠点に強く集約するタイプの都市計画（コンパクトシティ）とスポンジの構造に合わせるタイプの都市計画（スポンジシティ）がある。そして、これらの重ね合わせ方が大事ではないかと認識している（資料11）。

（資料12）のとおり、①コンパクトシティは、人々の住まいや働く場所を動かそうとすると、都市を拡大するときと同様にもう一度貨幣を使わなければならない。スポンジシティでは、貨幣はなるべく介在させず、人々の社会的なつながりによって資源を集め事業を進める。②コンパクトシティは、中期的な時限を定め、計画的にこ

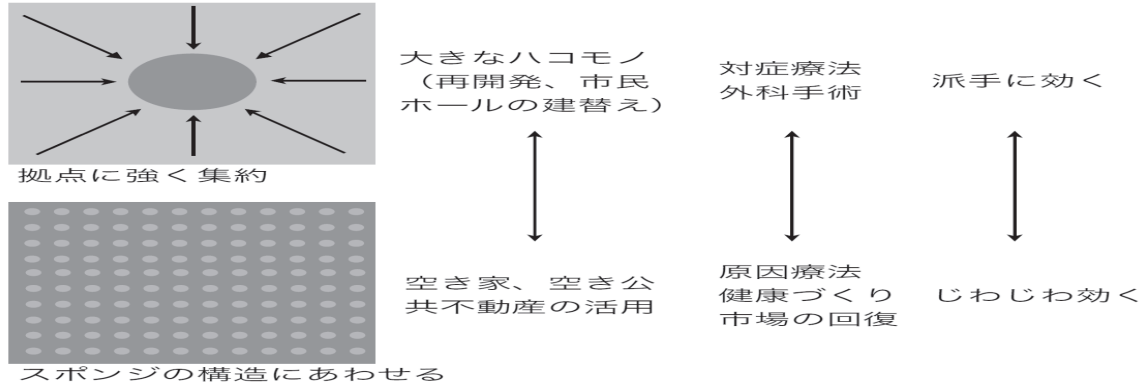
れを実現する。スポンジシティは、ランダムに空く穴について短期で時限を定めた小さなプロジェクトを連続させながら、長い時間をかけて実現する。③コンパクトシティは、中心性を持った分かりやすい都市空間像を提起する。スポンジシティは、用途が混在した敷地がランダムに混在した乱雑な都市空間像となる（こうした空間像は、それぞれ（資料13）の「中心×ゾーニングモデル」、「全体×レイヤーモデル」に対応する）。

長期的にはコンパクトシティを実現すべきだが、短期的な実現は不可能である。そのため、短期的にはスポンジ化の構造を活かした形で都市空間をつくり、公共投資を介在させない方法で長期間をかけてコンパクトシティを実現すべきである。目標像は同じだが、そこに至るプロセス、時間を丁寧にデザインすべきであり、目の前にある生活空間を生活空間のサイクルに沿って丁

<sup>1</sup> 饗庭教授は、人口減少時代の都市計画について、いずれ「開く」かも知れないというニュアンスを込めて（都市的な土地利用への再転換も想定し、その長期的な土地利用の変化も計画的な介入の対象とする）、「都市をたたむ」という言葉を使用する。

寧にデザインしていくこと、それぞれの目的に合わせることでどうスポンジ化していく都市的に合わせてどうスポンジ化していく都市（資料14）。

(資料11) スポンジの構造に合わせた都市計画



出典：饗庭伸・国土交通省都市計画基本問題小委員会プレゼンテーション資料（2017年2月）

(資料12) スポンジ対コンパクト

	コンパクトシティ	スポンジシティ
市場と貨幣	もう一度介在させる	なるべく介在させず、人々の社会的なつながりによって資源を調達する
時間の使い方	中期的な時限を定め、計画的に実現する	短期で時限を定めた小さなプロジェクトを連続させながら、長い時間をかけて実現する
空間像	中心性を持った分かりやすい都市空間像	用途が混在した敷地がランダムに混在した乱雑な都市空間像

出典：饗庭伸「都市をたたむ—人口減少時代をデザインする都市計画」2015年12月・花伝社

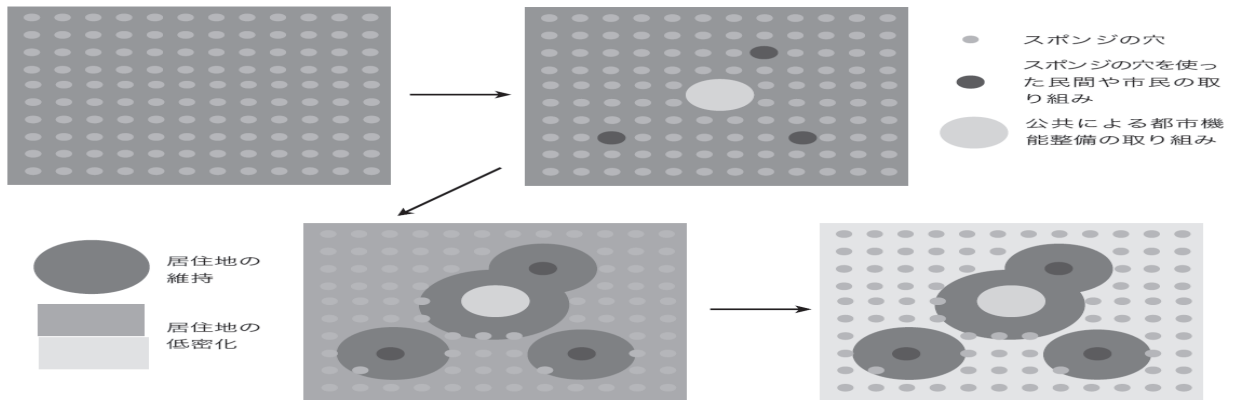
(資料13) 空間モデルの違いと都市計画の違い

空間モデル		中心×ゾーニングモデル	全体×レイヤーモデル
		都市拡大期には、都市には中心があり、外側に向けて大きくなっていく	都市縮小期には、広い範囲でスポンジ状に低密化が進む。「中心」や「ゾーン」がはっきりしない
都市計画の方法	概要	都市の中心に近い所に商業地を、周辺に住宅地を、集合して工業地を配置し、その外側に農地が、さらにその外側に自然があるという、同心円状にゾーンに区切られた空間を考え、それぞれを大きな規模で配置していく	住宅、工業、商業、農業、自然が機能別のレイヤーの重なりとして存在していて、レイヤーはそれぞれの独自のメカニズムで動くと捉える。空間は小さな規模で変化し、変化する全ての空間に全てのレイヤーの可能性があり、全てのレイヤーから得られる様々な可能性をつなぎ合わせることで、その空間の計画を作る
	土地利用規制	中心を意識し、ゾーンに区切って考える	小さな規模で土地利用を混在させる
	都市施設	大ざっぱな計画に基づき、大規模なまとまった土地を使って作られる都市施設	小さくバラバラの土地の総和によって作られる都市施設
	都市開発事業	空間の権利を大規模に調整して実現する大きな面や都市の中心の開発事業	都市の中に散在する空間の権利を調整して実現する小さい規模の開発事業
	マスタープラン	はっきりした都市の将来像を則地的に描く	「この辺りにこういう機能が欲しい」という、大きな領域に対する「欲しいものリスト」のようなもの

出典：饗庭伸「都市をたたむ—人口減少時代をデザインする都市計画」2015年12月・花伝社



(資料 14) 都市をたたむイメージ



出典：饗庭伸・国土交通省都市計画基本問題小委員会プレゼンテーション資料（2017年2月）

## 5. 中間とりまとめの概要

### (1) 都市のスポンジ化の検討の意義

人の移動や世代交代、経済環境の変化等によって、それまで利用されていた住宅や店舗、事務所、工場等の不動産が使用されなくなることはいつの時代にも起こり得る。しかし、人口増加・都市拡大期には、間を置かずして再利用され、そのまま放置されることは少なかった。また、市街地周辺部ではそれ以上に新規の土地開発や宅地供給が行われていた。一方、人口減少・都市縮退期には、土地需要が全般的に低下することから、新規開発が減少するとともに、市街地の中の使用されなくなった住宅等は空き家・空き地として蓄積されることになる。特に所有者が個人の場合、各個人の固有の事情によって空き家・空き地が発生することから、都市の内部に利用されない小さな穴がランダムに空くことになる。これが都市のスポンジ化であり、市街地の低密度化をもたらす主要な形態として縮退期の都市を特徴付けるものと考えられる。

人口減少・高齢化の進展に起因する様々な課題の顕在化を踏まえ、我が国の都市政

策は、拡散した市街地をコンパクト化して都市の持続性を確保する「集約型都市構造化」の展開に大きく転換している。その端緒となったのが、平成9年の都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」（「都市化社会」から「都市型社会」への移行、「都市の拡張への対応」から都市の中へ目を向けた「都市の再構築」へ）と言われている。以後、数次にわたり社会資本審議会答申等がまとめられ、まちづくり3法の見直し（平成18年）、都市の低炭素化の促進に関する法律の制定（平成24年）、都市再生特別措置法の改正（平成26年）等の対策が講じられている。しかし、これらの答申等をみると、もとより拡散した市街地が人口減少により更に低密度化することは記述されているが、低密度化の具体的態様やどのような過程を経て市街地をコンパクト化するのか等については必ずしも十分に論述されていないように思われる。

都市のスポンジ化は、これらを明らかにする重要な視点となるものであり、中間取りまとめがいうとおり、コンパクトシティ政策が対峙すべき客体として、ここに焦点を当てて対処方策等を検討することは、コ

ンパクトシティ政策の更なる具体化を図る上で極めて意義が深いと考えられる。

## (2) 中間とりまとめの概要

中間とりまとめは、都市のスポンジ化の発生状況、原因を分析した上で、「**構造的課題（外部不経済）**」として、

①都市の低密度化：生活利便性の低下、行政サービスやインフラの維持管理の非効率化、環境負荷の増大等

②空き家・空き地等の大量発生：都市の活気の喪失、治安・景観・居住環境の悪化、災害危険性の増大等

③中心市街地における土地の低未利用：都市全体の社会経済活動上の機会損失、郊外への需要流失等、を掲げ、

（資料 15）のとおり、「**施策の具体的方向性**」を取りまとめている。その主な内容は、以下のとおりである。

### ①現に発生したスポンジ化への対処方策

#### i 市場性がある場合の後方支援

用途転換等により市場価値を生むポテンシャルがある物件については、原則として市場メカニズムに委ね、情報のマッチングなどの市場整備やモデル的な事業について金融支援等で質を高める誘導を図るといった後方支援にとどめる。

#### ii 土地等の媒介や所有と利用の分離を通じた空き地等の利活用

市場（取引）価値は失われても、近隣住民、コミュニティにとっては利用価値がある土地等については、隣地統合をはじめ、有効に土地活用を行う者に引き渡し、集積を図る。低未利用地を重点的に解消すべき区域を対象に、まちづくりに活用しうる低未利用地について、需要と供給の時間差を埋めるために一時的に保有し管理する機能

や有効に利用できる者に円滑に引き渡す流通の機能を担う民間組織の育成について検討する。また、空き地等の利用性を高める土地の統合・集約、区画の再編等に関する計画の策定や認定などを通じて、行政が利用調整や事業推進に関与する仕組みと、権利関係の調査や権利移転、広場等の地域共同施設の整備や空き家の改修・解体除却等に対する税財政、金融上の支援措置等を併せて検討する。

#### iii 土地・建物の利用放棄等への行政の関与・働きかけの手法の導入

都市機能の立地が集約されるべき区域において、地域運営に必要なサービス施設等が事業の休廃止により撤退・流出する場合に、届出等により行政が把握し、当該事業者への事業継続の働きかけや他の事業主体への参入機会の付与・あっせん等の利用調整を行うことができる仕組みを検討する。

### ②スポンジ化の発生に備えた予防策

#### i 契約的手法の導入

必要な都市機能の維持等都市空間の管理（マネジメント）を推進するため、個別具体の土地の使い方や施設の管理もコントロールの対象とする手段として、行政と民間又は民間主体間の契約的手法の積極的な導入を検討する。

#### ii まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動を推進する仕組みづくり

都市空間の管理を担い、都市計画の実現に寄与する推進力として、行政を補完・代替する地域住民、民間団体等のエリアマネジメント等の活動を積極的に認定し、支援する仕組みを検討する。また、住民や事業者が共同して、市街地の整備改善や地区施設・都市利便増進施設の整備から管理を一

(資料15) 中間とりまとめの概要 (部分)

**施策の具体的方向性**

- コンパクト・プラス・ネットワークの考え方の下、スポンジ化に対処できる施策をどう重ねがけしていくか。
- 対策を講じるエリアは、まずは、立地適正化計画に定める誘導区域など、都市空間として維持・活用していく政策的な重要性が認められる区域を中心に検討し、次いで周辺エリアへと広げていく。
- 空き地等の市場性や利用価値の有無によって対策を検討。
- 即地的対策は、①発生した空き地の適正管理、有効利用の促進(抜けた穴を塞ぐ、埋める) ②土地・建物の利用放棄等が起きにくい環境の整備(穴の発生を防止する)に大別。
- 土地・建物の積極的な利用の確保には、規制的手段はなじまないことに留意。この観点から、正しい情報の提供を通じ人の行動を変容させるナッジ型の政策アプローチの検討も必要。

**1) 現に発生したスポンジ化への対処方策**

- 市場性がある場合の後方支援
  - ・原則市場メカニズムに委ねる。地域再生に資する事業を行政が金融支援、広報等で後押し。
- 土地等の媒介(情報の集約とマッチング)や所有と利用の分離を通じた空き地等の利活用
  - ・近隣住民等に利用価値がある土地を、隣地統合をはじめ、有効に土地活用を行う者に引き渡し、集積を図る。
  - ・情報のマッチングや働きかけを通じた、行政の媒介・仲介機能の発揮。
- 土地・建物の利用放棄等への行政の働きかけの手法の導入
  - ・サービス施設が休廃止する場合など、都市機能の喪失を防止するため、行政が把握し、利用調整を行うことができる仕組みの検討。
- 暫定利用の積極的な評価
  - ・低未利用地について、当面の需要や有用性が認められる場合には、空間の暫定利用を積極的に評価。



**2) スポンジ化の発生に備えた予防策**

⇒起きてきた開発・建築行為だけでなく、空間の利用形態にもコントロールを及ぼし、望ましくない空間の状態(撤退、放棄、荒地化等)が生じないよう、①一定の土地利用ルールを継続的に守らせる手段 ②当該ルールの下で責任をもって土地等の管理に当たる主体が重要。

- 契約的手法の導入
  - ・都市空間の管理(マネジメント)を推進するため、契約的手法の導入を検討。
  - ・土地利用に関するルール等を官民で設定し、エリアマネジメントを担保。
- まちづくりを主体的に担うコミュニティ活動の推進
  - ・地域住民、民間団体等による都市計画の実現に寄与する活動を積極的に認定・支援する仕組みを検討。
  - ・地権者が共同して、低未利用地の有効活用に向け、市街地の整備改善や利便施設の計画から整備・管理までを一体的に行う取組を推進するため、実施主体や事業手法を検討。



**3) 共通する論点**

- マスタープランを通じた実効性の確保
- 推進体制や担い手の確保
- ナッジ型の政策手法の導入(行動変容を促す情報発信)

**更なる検討課題**

- スポンジ化対策の先には、穏やかに土地利用を縮小することも射程に入れるべき。
- 実現可能性について慎重な検討を要するなど論点整理が十分でない項目について、引き続き議論を継続。

- 都市計画と他の分野の連携
- 費用負担の在り方
- 土地利用の縮小に向けた公共投資
- 非集約エリアにおける施策の充実や現行制度の両点検

出典：国土交通省資料(都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ概要「都市のスポンジ化」への対応)の一部

貫して行う取組を推進するため、実施主体や事業手法を検討する。

ただし、中間とりまとめは、対策を講じるエリアについて、「まずは立地適正化計画において定められる居住誘導区域や都市機能誘導区域といった都市空間として活用することについて政策的な意義が認められる区域を念頭に検討し、次いで、そこで検討

された手法が非集約エリアにも当てはめて活用できるかといった手順で検討を進める」としている。しかし、都市のスポンジ化によって最も影響を受けるのは、新規の宅地需要が大きく減少する非集約エリアと考えられる。また、何よりもコンパクトシティの形成を図るためには、誘導区域と非集約エリアに対する対策を一体的・整合的

に推進する必要がある、スポンジ化への対処方策についても、両区域・エリアの位置付けを踏まえ、同時並行して検討することが必要と考える。また、「市街地内で農地等の非建付け地が一定程度残されている地域は、田園居住地域の指定等により既に形成されている良好な環境を維持していくべきと考えられることから、都市のスポンジ化として扱う必要がない」としているが、このような整理がどこまで妥当するかは、なお慎重な検討が必要と思われる。

以上のほか、中間とりまとめは、「**今後に向けて（更なる検討課題）**」において、今後討すべき重要な論点を整理している。特に注目される検討課題は、以下のとおりである。

#### i 費用負担の在り方

極端な低密度化が進行し、「限界住宅地」の様相を呈し将来の存続が危ぶまれる住宅地等からの移転を計画的に促す、いわゆる撤退政策が仮に必要となる場合、災害対策など、当面は外部不経済の低減を目指すというアプローチから検討を始めることが適当である。撤退する場合と存続させる場合でどちらがよりコストがかかるのかなどの観点も踏まえた総合的な判断が必要となる。撤退を選択する場合の費用負担の在り方としては、集約化エリアから非集約化エリアに対して資金等が還流する仕組みを検討する、負の利益として税制を通じて平等に負担する、といった考え方がある。

#### ii 土地利用の縮小に向けた公共投資

宅地の自然的土地利用への転換についても相応の費用が生じるが、宅地化段階と異なり事業収益による回収が見込まれないケースが大半である。その一方、荒地化等に

よる外部不経済の抑制につながるという正の効果も期待できる。このため、解体費用に対する支援など、積極的に減築(床の減少)や緑化を促すための公共的な投資の在り方を検討する段階に来ている。

#### iii 非集約エリアにおける施策の充実や現行制度の再点検

コンパクトシティ政策においては、非集約化エリアにも相当数の居住者がいるにもかかわらず、そのあるべき姿が十分に描けていないこと、このようなエリアになお住み続ける人たちに対してどのようなサービスを提供していくのかに対するケアなどの施策が不十分なことが、政策に対する批判の一因になっている。

このような地域において適正な土地利用秩序を形成する上では、隣地統合など、空き地等を活かした居住環境の向上や管理の効率化を図る方向性が適当である。具体的な手法は、誘導区域等で講じようとするものと共通する部分が多いと考えられ、コミュニティによる空き地の活用など、具体的にどのように適用していくかを今後更に検討する。

また、都市計画マスタープランについては、非集約エリアにおいて目指すべき都市像をも描くようにし、縮退が必要となる場合に秩序立ったものとなるよう、施策展開していく上での道しるべの役割を果たすものへと充実していくことが重要である。

都市計画区域外等の非集約エリアにも居住地は存在するものの、都市計画規制がほとんどない状態となっている。適正な土地利用秩序を形成する上では、郊外の開発を規制し、需要の流出を食い止め既成市街地内の更新に取り込む取組が一体でなされる

べきであり、特に、開発が生じやすく人口の集積が見られる市街化区域の近接地域や基幹的なインフラ沿いの地域などについては、適切な規制の導入が必要との意見もある。都市計画区域外と他の非集約化エリアの地域との関係や規制レベルの整理、非集約化エリアにおける開発規制の在り方、非線引き都市計画区域の用途地域外（白地）空間像の明確化、非集約化エリアにおける土地利用の混乱から生じる外部不経済を低減させるための非宅地利用へと転換を促す措置等、コンパクトシティ政策に沿って現行制度を再点検することが必要である。

いずれも極めて大きな課題であるが、コンパクトシティ政策の本質に関わる重要な論点であり、その的確な推進を図るため、今後早急に検討が進められることを期待したい。

## 6. 立地適正化計画策定市町村の概況

各市町村の立地適正化計画の取組状況と作成・公表された立地適正化計画の内容は、下記の国土交通省HPから知ることができる。

[http://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/to\\_shi\\_city\\_plan\\_fr\\_000051.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/to_shi_city_plan_fr_000051.html)

このうち、都市機能誘導区域・居住誘導区域ともに設定した66市町村の概況を総務省「国勢調査」と国土交通省「都市計画概況調査」により横並びで整理したのが、本稿末の(別添資料1)である。

都市計画現況調査によると、平成27年3月末現在の都市計画区域の区域数は1,062区域、市町村数は1,349都市に及んでいる。

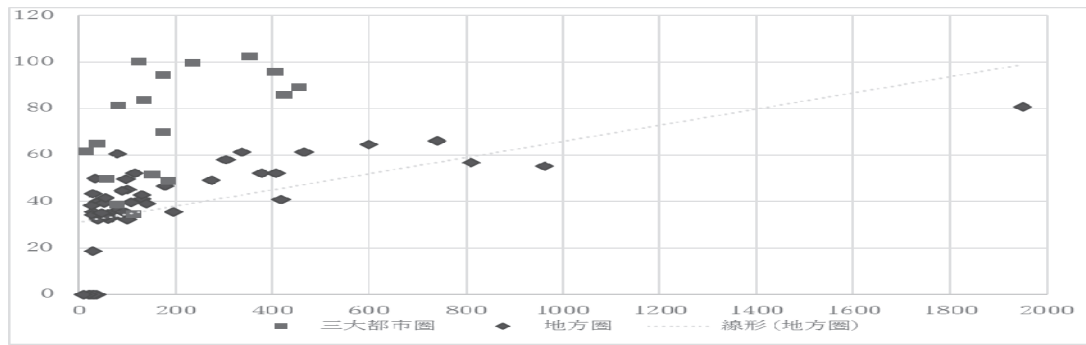
その意味では、立地適正化計画の策定が本格化するのはいずれからとなるが、その先駆けとなる66市町村の主な概況は、以下のとおりである。

- ①地域：三大都市圏19都市、三大都市圏以外の政令指定都市4都市（札幌市、新潟市、北九州市、熊本市）、その他43都市
- ②人口規模：50万人以上5都市、30～50万人10都市、10～30万人18都市、5～10万人15都市、3～5万人9都市、1～3万人8都市、1万人未満1都市
- ③都市計画区域の区域区分：線引き40都市、非線引き26都市
- ④都市計画区域の人口割合：95～100%47都市、90～95%8都市、80～90%7都市、80%未満4都市
- ⑤市街化区域の人口割合：95～100%10都市、90～95%7都市、80～90%8都市、60～80%11都市、60%未満4都市
- ⑥D I Dの人口密度：100人/ha以上2都市、80～100人/ha8都市、50～80人/ha16都市、40～50人/ha12都市、40人/ha未満21都市、D I Dなし7都市

このうち計画策定市町村の人口とD I D人口密度の分布状況は、(資料16)のとおりである。地方圏では人口が少ないほどD I D人口密度は低く、三大都市圏では人口の割に人口密度が高くなっている。

このように66市町村の属性は多種多様であり、策定された立地適正化計画は、全国の様々な都市の実情をそれぞれ反映しているものと考えられる。

(資料 16) 立地適正化計画策定市町村の人口及び DID 人口密度 (横軸: 千人、縦軸: 人/ha)



出典: 総務省「国勢調査」(平成 27 年 10 月 1 日現在)より作成。

注: 三大都市圏は東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、京都府及び愛知県、地方圏は三大都市圏以外の道県。

## 7. 立地適正化計画の概要と検討

(別添資料 2)は、居住誘導区域と都市機能誘導区域の設定方法を中心に 66 の立地適正化計画の概要を整理したものである。

以下、これを基に計画内容を紹介するとともに、今後の立地適正化計画制度のあり方などについて検討してみたい。

### (1) 都市のコンパクト化の基本的考え方

立地適正化計画については、都市再生特別措置法のほか、国土交通省の都市計画運用指針、立地適正化計画作成の手引、その他多数のガイドライン(まちづくりのための公的不動産有効活用ガイドライン、健康・医療・福祉のまちづくりのための推進ガイドライン、まちづくりにおける健康増進効果を把握するための歩行量(歩数)調査のガイドライン、都市構造の評価に関するハンドブック、鉄道沿線まちづくりガイドライン等)が示されている。

策定された立地適正化計画は、いずれもこうした指針等を踏まえて作成されており、都市のコンパクト化についても、基本的に(資料 7)の国土交通資料に示された考え方が採用されている。即ち、今後の人口減少と高齢化の更なる進展に対応するため、都市拠点や公共交通沿線等への都市機能や居

住の集積を図り、「密度の経済」の発揮を通じて、生活利便性の維持・向上、地域経済の活性化、行政コストの削減等を図ろうとするものである。

しかし、都市機能や居住を集積する区域をどこにどう設定するか、都市機能を集約するとしても、居住の集約化をどこまで行うのか、高次都市機能の維持・向上に必要な圏域人口の確保や広域連携をどう行うのか等によって、一極集中型のコンパクトシティか多極ネットワーク型のコンパクトシティかなど、都市のコンパクト化にも様々なバリエーションがあり得る。

(資料 17)は、広島県府中市の立地適正化計画に示された集約型都市構造の二つのイメージである。同市は、こうした整理を行った上で、「府中市の目指す「コンパクトなまち」とは、生活に必要な機能やまちの魅力がぎゅっと「集約化」され、その活力がいっそう輝き出すような、まちの質的な成長を目指すもの、また、府中市内の各地域を交通ネットワークでつなぎ、市民一人一人が住み慣れた地域に住み続けられることを尊重していくもの」とし、「中心市街地と集落市街地がつながり、主要都市

(資料 17) 集約型都市構造のイメージ

集約型都市構造パターン		
市街地の範囲	全体を中心に向かって縮小	市街地の範囲を変えず、中心及び周辺に拠点を設け拠点間のネットワークを形成
都市施設	市街地周辺部の施設を中心市街地へ移転	中心市街地及び各地域の拠点に集積
都市基盤	市街地の周辺部については基盤維持費を削減し、縮小した市街地全域を整備	拠点間をつなぎネットワークを形成する基盤について選択的に維持・整備
将来的な居住地	集落地域など市街地周辺部について中心近くへの移住を誘導	現状の居住地に住み続けられることが前提

出典：府中市立地適正化計画

とも結びつくネットワーク型のコンパクトシティ」の実現に向けてまちづくりを進めるとしている。

その他市町村の立地適正化計画においても、都市の中心市街地のほか、合併前旧市町村の市街地や市街化区域外の集落（小さな拠点等）を含め、多極ネットワーク型のコンパクトシティの形成＝「コンパクト・プラス・ネットワーク」を目指すものが多くみられる。

(2) 立地適正化計画策定の目的

立地適正化計画は、ほぼ共通して上記(1)の基本的考え方に立ち、これを実現するために策定されているが、このほか特徴的な目的を掲げるものとして、以下の計画を挙げることができる。

① 藤沢市立地適正化計画

藤沢市は、今後も現在の人口規模が維持されることが想定されることから、市街地の集約という観点ではなく、各拠点における都市機能の維持・向上及び大規模自然災害に対する安全性の向上を図ることとし、これらの取組により、市民の誰もが住み慣れた地域で安全・安心に暮らせる少子超高齢化社会等に向けた持続可能なまちづくり

を進めるとしている。

② 大和市立地適正化計画

大和市は、当分の間、大幅な人口減少は見込まれないものの、少子高齢化は確実に進行しているとして、i 高齢化進行地域の若返りを念頭に置いた人口誘導による地域間人口バランスの確保と ii 子育て世代を中心とした生産年齢人口の定住と呼び込みによる世代間人口バランスの確保を基本方針とし、「健康な人口」（大和市における理想的な人口。将来にわたり総人口20万人程度を保ち、かつ、地域間及び世代間の人口バランスがとれた状態）と「健康創造都市 やまと」の実現を目指すとしている。

③ 箕面市立地適正化計画

箕面市は、現在、平成32年度の開業を目指して北大阪急行線の延伸を進めている。「まちづくりのインフラ整備が最終段階に入りつつあるなか、最後の重要課題であった北大阪急行線の延伸が動き出した今、「緑豊かな住宅都市」という本市の都市特性に、都心部への強力なアクセス性・利便性を加え、まち全域において住宅都市としての価値を高める大きなチャンスを目の前にしている」として、この機を十分に活かし、「子

育て・健康・住環境」をキーワードに、身近な緑を守り高質な住環境をまちの魅力にする居住誘導区域の設定、子育てと健康長寿を支える都市機能誘導区域と誘導施設、豊かな緑と抜群の利便性を両立する公共交通ネットワークの構築を目指すとしている。

#### ④門真市立地適正化計画

門真市は、都市構造上の課題として、i 子育て世代の流出、ii 市内で満たされないニーズの存在、iii 都市の顔となる地域が不明瞭、iv 南部地域での高い自動車利用割合、v 準工業地域における準工混在を掲げ、その解決に向けて、i まちの顔を創出し定住魅力を高める、ii 南部の都市機能や拠点を守る、iii 居住環境と工業の操業環境を守るを基本方針として、都市機能や居住の誘導を図るとしている。特に居住誘導のアプローチに関し、「本市の人口密度は100人/haを超え、全国でも有数の高い状況であることから、今後の人口減少を「過密」から「ゆとり」へ転換する絶好の機会と捉える」としていることが特徴的である。

これらはいずれも三大都市圏の市町村に係る計画であり、最大の課題である人口減少の面ではまだ恵まれた状況にあると考えられる。しかし、立地適正化計画は、これまでの都市計画と異なり、居住や都市機能といった都市活動を直接捉え、これを誘導することによって、あるべき都市を積極的に実現しようとするものであり、各都市の様々な課題の解決を図る上で大きな役割を果たすことが期待されているものと捉えることができる。

箕面市は、計画策定の狙いについて、「今後の人口動向や世代構成の変化、地域性な

どを改めて分析した上で、まちづくりと公共交通を組み合わせ、市の将来像を作っていく立地適正化計画の策定プロセスは、「俯瞰」と「展望」を具現化するプロセスそのものであり、箕面市立地適正化計画は、延伸の実現により間もなく“完成形”となるようとしている箕面市にとって、“完成”の“その先”を見通す設計図となることをめざして策定するものである。また、本計画は、箕面市における様々な分野の計画類を改めて俯瞰し、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の視点から横断的につなぐ役割も担っている。今後、これらの関連計画類を見直す際に、本計画と整合を図ることにより、全市的な課題とその解決の方向性を共通の土台として、各分野を掘り下げていくことが可能となると考えている」としている。

#### (3) 居住誘導区域と都市機能誘導区域の設定方法

都市計画運用指針は、居住誘導区域を定めることが考えられる区域として、①都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺区域、②中心拠点及び生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスでき、都市機能の利用圏として一体的な区域、③合併前旧町村の中心部等、都市機能や居住が一定程度集積している区域が考えられるとし、また、都市機能誘導区域については、例えば、都市全体を見渡し、鉄道駅に近い業務、商業などが集積する地域等、都市機能が一定程度充実している区域や、周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域等、都市の拠点となるべき区域を設定することが考えられるとしている。

また、立地適正化計画作成の手引きは、



居住誘導区域は、①生活利便性が確保される区域(都市機能誘導区域に容易にアクセスできる区域、駅・バス停の徒歩・自転車利用圏に存する区域)、②生活サービス機能の持続的確保が可能な面積範囲内の区域、③災害に対する安全性等が確保される区域が望ましく、また、都市機能誘導区域は、各拠点地区の中心となる駅・バス停や公共施設から徒歩・自転車で容易に回遊可能で、公共交通施設・都市機能施設・公共施設の配置、土地利用の実態等に照らし、地域としての一体性を有している区域が望ましいとしている。

こうした指針等を踏まえ、各立地適正化計画では、(別添資料2)のように居住誘導区域と都市機能誘導区域が設定されている。これを総括すれば、一般に、居住誘導区域は、①現状の市街化区域又は用途地域指定地域をベースに、②人口密度、公共交通の利便性、生活利便施設の立地状況等を加味し、③災害リスクの高い区域、工業系用途地域、一団の都市農地、大規模施設等の非可住地等を除外して設定され、また、都市機能誘導区域は、市町村の総合計画や市町村マスタープランに位置付けられた都市拠点(中心拠点、地域拠点、生活拠点等)の商業、業務等の集積地域に設定されている、と言うことができる。

#### (4) 居住誘導区域と人口密度

居住誘導区域の合計面積は、43の立地適正化計画に記述されているが、その市街化区域又は用途地域指定地域に占める割合は、90～100%5 都市、80～90%10 都市、70～80%7 都市、60～70%5 都市、50～60%12 都市、50%未満4 都市であり、市町村によって大きな差がみられる。こうした相違が

生じる要因としては、将来の人口見通し、都市の規模、居住誘導区域とそれ以外の地域の位置付けの違い、工業系用途地域の広狭等が挙げられよう。

このうち都市の規模とは、上記居住誘導区域の設定方法の「②人口密度、公共交通の利便性、生活利便施設の立地状況等の加味」が、人口の多い大規模な都市ではほとんど問題とされていないのに対し、小規模な都市では、人口密度や公共交通機関のカバー率の低さ等から実質的な意味を持ってくることである。

この人口密度に関し、立地適正化計画作成の手引きは、「区域内において、少なくとも現状における人口密度を維持することを基本に、医療、福祉、商業等の日常生活サービス機能の持続的な確保が可能な人口密度水準が確保される面積範囲内の区域」が望ましいとし、「生活サービス機能の持続性確保に必要な人口密度としては、計画的な市街化を図るべき区域とされる市街化区域の設定水準が一つの参考となる」としている。

このため、人口密度40人/haが一つの基準となり、和歌山県有田市や岐阜県関市などのように、これに即して限定的に居住誘導区域を設定している計画もあるが、他方、現状の人口密度の低さなどから、40人/haを下回る居住誘導区域を設定している計画も多くみられる(別添資料2)のとおり、計画の数値目標に居住誘導区域の人口密度を上げる市町村は53市町村に上っている。設定された59居住誘導区域のうち40/haを下回るものは、現状:30～40人/ha12区域、30人/ha未満14区域、目標:30～40人/ha7区域、30人/ha未満17区域である)。

周知のとおり市街化区域は、すでに市街地を形成している区域（既成市街地及びこれに接続して現に市街化しつつある土地の区域）及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域であり（都市計画法7条2項、同法施行令8条1項）、この既成市街地の人口密度の基準として40人/ha以上が定められている（同法施行規則8条）。また、都市計画運用指針は、住宅用地の人口密度について、土地の高度利用を図るべき区域にあつては100人/ha以上、その他の区域にあつては80人/ha以上を目標とし、土地利用密度が低い地域であつても60人/ha以上とすることを基本とすることが望ましいとしている。根拠は記されていないが、現行都市計画法のベースとなった昭和43年の都市計画中央審議会の答申に示された考え方である。

一方、国勢調査で設定されるD I Dは、①原則として人口密度が4,000人/㎢以上の基本単位区等が市区町村の境界内で互いに隣接して、②それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に5,000人以上を有する地域である。総務省統計局のHPによると、国勢調査の結果は、市及び区は市部、町及び村は郡部として、それぞれ都市的地域又は農村的地域を表すものとして慣用されてきたが、昭和の大合併により、市部の地域内に農村的性格の強い地域が広範囲に含まれるようになった結果、市部は都市的地域としての特質を必ずしも明瞭に表さず、統計利用上不都合が生じるようになった。そこで、都市的地域の特質を明らかにする新しい地域単位として昭和35年の国勢調査から設定されるようになったのがD I Dである。

D I Dの設定に大きな役割を果たした大友篤氏によると<sup>2</sup>、D I Dの密度基準4,000人/㎢以上は、市街地から郊外に移行する地帯の人口密度の変化、景観の状況、一人当たり畳数や農林業就業者の割合等の統計数値を実地に調査し、密集地区と非密集地区の明瞭な差異を示す基準として設定されたものである。同氏は、「D I Dの基準は、都市地理学の知見に基づき、日本におけるいくつかの都市内部における人口分布のパターンなどを比較観察し、数回にわたる実地踏査重ねて検討した結果から、経験的、観察的に導かれたものである」<sup>3</sup>とされている。

さて、今後問題になるのは、人口減少に伴い低密度化する市街地をどう認識し、都市計画上どう位置付けるかである。既にみたとおり、D I Dの人口密度は、昭和35年から平成27年の間に、三大都市圏で124.1人/haから87.8人/ha、地方圏で88.4人/haから50.1人/haへと大きく低下している（資料2-4）。その背景には、経済成長と所得水準の向上、地価の高騰、人口増加に対応した郊外部の開発、良好な居住環境を実現するための持家取得、大規模商業施設等の郊外立地、公共交通やモータリゼーションの発達があり、昭和35年当時の想定を超える都市の拡大と市街地の変容があつた。しかし、今後は、2050年に8割、2100年に5割となる人口減少により、これまで拡大してきた市街地がスポンジ状に低密度化すると予想される。その場合、人口密度が40人/haに満たない市街地は線引き対象

<sup>2</sup> 「昭和35年国勢調査人口集中地区について」（昭和38年統計局統計研究彙報第12号）

<sup>3</sup> 「日本都市人口分布論」（昭和54年（株）大明堂）84頁

や市街化区域から除外するのか、仮に除外するとした場合、これら市街地を都市計画上どう取り扱うのが相応しいのかが問われることになる。立地適正化計画作成の手引き等では、この点が必ずしも明らかでなく、各市町村が実情に応じ対応し得るものとも理解されるが（現に、上記のとおり 40 人/ha に満たない居住誘導区域も多数設定されている）、都市や市街地をどう認識し、どう対応するかは都市計画の基本に関わるテーマである。コンパクトシティ政策の推進と併せ、こうした基本的問題の検討と整理が早急に進められることを期待したい。

#### (5) 公共交通ネットワークの確保

立地適正化計画では、都市拠点等の交通結節点や公共交通沿線に居住を誘導し、利便性の高い公共交通で結ばれたコンパクトなまちを実現するため、多くの市町村が、鉄道駅 800m、主要バス停 300m を基本に居住誘導区域を設定している。特に人口規模の小さい都市では、これが居住誘導区域を画する大きな要素となっている。

コンパクトなまちづくりで全国的にも知られる富山市では、特にこの点が強調され、平成 20 年に策定した富山市都市マスタープランに基づき、「公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」（「お団子と串の都市構造」）が展開されている。立地適正化計画では、居住誘導区域を「都心地区」と「公共交通沿線居住推進地区」（用途地域の鉄道駅 500m、主要バス停 300m）を基本に設定し、市民が公共交通沿線での居住と郊外居住のいずれもが選択できる環境を提供しながら、公共交通の活性化や都市機能の集約により区域内の魅力を高め、中長期的に居住の誘導を図るとしている。

しかし、他方では、居住誘導区域の設定に当たり公共交通に係る基準を設けていない市町村も少なくなく、滋賀県湖南市は、設定した居住誘導区域はほぼ公共交通のサービス圏に含まれるが、自動車依存の強い地方都市においては公共交通へのシフトが一気に進むとは考えにくいこと等から、公共交通の利便性のみを区域設定の基準とはしないとしている。

また、（別添資料 1）の自家用車の交通手段分担率（平成 22 年国勢調査・複数回答）をみると、首都圏と近畿圏の市町村は 20% 前後であるが、それ以外の大部分の市町村は 50%～80% と大きく様相が異なる。また、各立地適正化計画をみると、ほとんどの市町村で自動車の分担率は経年的に上昇しているのが実態である。

コンパクトシティ、なかんずく多極ネットワーク型のコンパクトシティを実現するためには、各拠点を結ぶ公共交通の確保が重要であり、今後全国でほぼ 4 割に達する高齢者の移動手段の確保や「歩いて暮らせるまちづくり」「健康・医療・福祉のまちづくり」を実現するためにも、公共交通沿線への居住の誘導と公共交通サービスの維持や利便性向上を連携して進めることが必要である。しかし、これは、上記のような多くの市町村の交通実態を踏まえれば、居住誘導区域の設定場所として公共交通の利便性が高い公共交通沿線が相応しいことを意味するに過ぎず、これによって、首都圏や近畿圏におけるような公共交通を主体とした交通体系や市街地が形成されるわけではないことにも留意が必要である。その意味では、地方都市のあるべき市街地は、現在の公共交通のみで規定されるわけではな

く、湖南省のような、地域の実情に応じた総合的・弾力的判断を行っていくことも肝要と思われる。また、今後最も懸念される交通弱者対策や買い物弱者対策については、コミュニティバスやデマンドタクシーを含む公共交通の維持・確保のほか、商業や物流のあり方の改善、ライドシェア、貨客混載、運転支援システムや自動運転、ドローンなど新技術の活用等を合わせ、総合的に対策の検討を進めることが必要である。

#### (6) 災害リスクへの対応

居住誘導区域や都市機能誘導区域からは災害危険区域等の災害リスクの高い区域が除かれている。災害に強く安全なまちとするため、災害リスクの低い地域に居住や都市機能を誘導するものであり、併せて、災害リスクが比較的高いものの既に都市機能や住宅等が集積している地域については、災害リスクを軽減するため河川、下水道等の整備を重点的に推進することとしている。

居住誘導区域から除外される区域は、都市再生特別措置法 81 条 11 項(含まない区域)と都市計画運用指針(原則として含まない区域)に定めがあり、各立地適正化計画を通じほぼ共通している(災害危険区域、土砂災害特別警戒区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域等)。計画によって違いがみられるのは、主に土砂災害警戒区域と浸水想定区域(水深 2m 以上等とするものも多い)である。特に浸水想定区域については、市街地の多くが浸水想定区域内にあること、土砂災害と比較して災害発生までにある程度の時間が見込めることから、浸水被害を防止・軽減するハード対策と防災情報の周知や警戒避難体制の構築等のソフト対策により対応することを理由に、これを除外しないとす

る市町村が多い。また、原子力発電所によく話題に上る活断層などについては、法や指針に挙げられていないこともあり、除外している市町村はみられない。

都市は、河川の氾濫原等の平坦地に拓かれたものが多く、市街地にとって浸水想定区域は付き物である。また、活断層などにはまだまだ未知の部分が多いであろう。したがって、計画期間 20 年といったタームでは、これらを除外しないとするのも合理的で現実的なものと考えられる。しかし、人口減少は、今後国土利用に様々な面で余裕をもたらす(人口が 8 割になれば一人当たり国土面積は 1.25 倍、5 割になれば 2 倍になる)。防災に資するまちづくりにおいても、国家 100 年の計に立って、少なくとも水深 2m 以上の浸水想定区域は除外するなど可能な限りリスクを回避し、グリーンインフラ(社会資本整備、土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めるもの。ここでは、特に災害リスクと市街地に距離を置き、その空間を自然的土地利用を図る区域として活用すること)の取組を進めることが肝要と考える。

#### (7) 非集約エリアの位置付け

居住誘導区域と都市機能誘導区域以外の非集約エリアについて、都市計画運用指針や立地適正化計画作成の手引きは、住宅開発等の届出・勧告制度、居住調整地域、開発許可、跡地等管理区域、居住が誘導された際の市街化調整区域への編入等に関する指針を示している。しかし、これらは専ら誘導区域に居住等を誘導する見地から整理されたものであり、非集約エリアについてどのような土地利用を実現するのか(低密

度で良好な環境を備えた市街地として維持するのか、農地や森林など自然的土地利用に戻すのか、自然体で推移を見守るのかなど)、そのために移行期を含めてどのような取組や対策を講じるのかなど、非集約エリアのあり方自体について積極的に方針を示すものとはなっていない。しかし、地域住民や自治体担当者など関係者が最も関心があるのはこうした事項と思われ、非集約エリアの位置付けを明確にすることは、コンパクトシティを誰からも理解される完結的な政策とする上で重要なポイントと考えられる。

この点に関し立地適正化計画をみると、多くの計画は、「メリットを最大限享受できるような施策を講じることで誘導を促し、時間をかけながら居住の誘導を推進する」等と記述するにとどまっている。

こうした中で、非集約エリアについて積極的な位置付けを行っている主な計画を紹介すれば、以下のとおりである。

#### ①札幌市立地適正化計画

札幌市は、現状の市街化区域を基本にコンパクトな都市づくりを目指すとして、居住誘導区域は、土地の高度利用を基本に集合型の居住機能（共同住宅・長屋・寄宿舎）を集積する「集合型居住誘導区域」に設定している。

開発時期の古い郊外住宅地の一部は、人口減少スピードが速まるが、今後20年間は人口密度が概ね維持され、居住地としての需要が一定程度存在すると考えられることから、「持続可能な居住環境形成エリア」を設定し、今後も生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続的な地域コミュニティの形成を目指すとしている。

#### ②弘前市立地適正化計画

弘前市は、居住に適さないエリアを除く市街化区域を「居住区域」とし、居住誘導区域以外のエリアを、i 生活環境共存エリア、ii 歴史環境保全エリア、iii 住環境エリア、iv 持続的な地域づくり検討エリアに4区分して、地域のコミュニティや生活環境の維持に取り組むとしている。

このうち、iiiの住環境エリアは、現在の住宅地としての生活を継続し、地域を存続していけるエリア、ivの持続的な地域づくり検討エリアは、2035年推計値が人口密度20人/ha未満かつ高齢化率40%以上のエリアであり、地域コミュニティの存続が課題となることから、持続可能な地域づくりのあり方を地域とともに話し合うこととしているエリアである。

#### ③長岡市立地適正化計画

長岡市は、市街化区域及び非線引用途地域の住居系市街地について、「まちなか居住区域」と「郊外居住区域」を設定している。

このうち「まちなか居住区域」は、利便性の良い公共交通があり、都市拠点と連続していることで、歩いて暮らせる居住環境を維持していく区域であり、居住誘導区域に位置付けている。

また、「郊外居住区域」は、公共交通だけでなく、自家用車も活用しながら、郊外のゆとりある良好な居住環境を維持していく区域であり、土地区画整理事業や民間事業者の宅地整備等により都市基盤が整っている区域に設定し、長岡市都市計画マスタープラン等に基づいた取組をこれからも進めていくとしている。

#### ④金沢市立地適正化計画

金沢市は、市街化区域内の居住誘導区域以外の区域に、自動車や自転車での移動を

主体として、日常生活に必要な施設を維持しながらこれまで通りに暮らし続けられる区域として「一般居住区域」を設定し、空き家や空き地を活かした市民農園の開設やゆとりある住まいづくり、家族との同居・近居、住民主体のまちづくりなどを進めることにより、地域コミュニティの維持・活性化を図るとしている。

#### ⑤岐阜市立地適正化計画

岐阜市は、5種類の居住区域（i まちなか居住促進区域、ii 居住促進区域、iii 一般居住区域、iv 郊外居住区域、v 集落区域）と3種類の拠点（vi 都心拠点区域、vii 地域生活拠点区域、viii 都市機能拠点区域・産業拠点区域）を設けることにより、集約型都市構造を構築するまちづくりを進めるとしている。このうち、i・iiの居住区域を居住誘導区域に定め、iii～vの居住区域については、引き続き都市計画マスタープランの整備方針を基に、良好な住環境の維持・保全を図るとともに、地域交通等の居住に関するセーフティネットの維持・確保に努めるとしている。

#### ⑥枚方市立地適正化計画

枚方市は、居住誘導区域外の、i 居住環境の保全を促進する区域（一団の住宅地）、ii 住工協調区域、iii 市条例により市街化調整区域の一定の開発行為が緩和される区域、iv 市街化区域内の災害のおそれのある区域に「居住環境保全区域」を設定し、人口減少の中においても公共交通の交通利便が低下することがないよう努めるとともに、災害の発生が懸念されるエリアではその対策や防除を図っていくなど、居住環境の保全を図るとしている。

#### ⑦久留米市立地適正化計画

久留米市は、「その他区域外への対応」と

して、居住誘導区域外の地域についても、i 持続的な地域コミュニティの形成を目指す必要がある地域、ii 良好な環境を備え、暮らしを支える市街地の機能を継続して有効活用する地域、iii 鉄道駅周辺の立地特性を活かし、鉄道沿線居住や都市機能の誘導などの可能性を有する地域などについては、生活サービス機能が低下しないように、他の施策とも連携し、総合的な取組を進めていく必要があるとし、久留米市全域で持続可能な都市づくりを進めるため、居住誘導区域外の地域における適切な土地利用のあり方などについても検討するとしている。

いずれの計画も、非集約エリアを、単に「誘導が図られる居住誘導区域外の地域」とするのではなく、「自家用車等での移動を主体として、日常生活に必要な施設やゆとりある良好な居住環境を維持していく区域」等と方向付け、必要な取組を進めるとしている。また、弘前市の計画では、「現在の住宅地としての生活を継続し、地域を存続していけるエリア」と「地域コミュニティの存続が課題となるエリア」を区別し、後者について「地域づくりのあり方を地域とともに話し合う」としていることが注目される。今後の人口減少を踏まえたまちづくりを推進するに当たっては、こうしたきめ細かい対応を図ることが重要と考えられる。

#### (8)コンパクトシティ形成の過程と非集約エリアにおける空き家・空き地の活用方策

宅地需要が総人口に比例するとすると、今後必要とされる住宅等の敷地は、個数ベースで2050年に2015年の8割、2100年には5割となり、それぞれ2割、5割に相当

する敷地が空き地とならざるを得ない。宅地化された土地・建物に対しその需要が絶対的に満たない構造的な要因によるものである。

これらの空き地がスポンジ化によってランダムに発生するとすれば、コンパクトシティを実現するためには、

【誘導区域】において、

①空き家・空き地の積極的な活用を図り、住宅や都市機能増進施設を集積すること

【非集約エリア】において、

②空き家・空き地を外部不経済を防止しつつそのまま存続させるか、住宅や都市機能増進施設以外の用途に利用転換すること

③現に存する住宅の居住者等に対し誘導区域への移転を積極的に働き掛けること

④新規の住宅や都市機能増進施設の立地を抑制すること、が必要になる。

このうち①は正に中間とりまとめによって対策を講じようとするものであり、コンパクトシティ政策が実効性を有する限り、基本的に市場メカニズムが機能することによって、空き家・空き地の活用が図られていくものと考えられる。また、④は比較的实现可能性が高いのではないと思われる。多くの住宅の新規取得者にとって、住宅の購入は居住のためであると同時に新たな資産の取得であり、将来資産価値が大きく損なわれるおそれのある区域の住宅を取得することには慎重にならざるを得ないと考えられるためである。

しかし、問題は③である。現居住者にとって住宅は、既に取得してしまったものであり将来の資産価値を論じても意味がなく、市場価格はともかく、本来の目的である快適な生活を送るための資源として依然高い

使用価値を持っている。住宅ローンも返済が終わり、あるいは返済終了間近となり、現資産が高く売れるわけでもないのに、今更新たなローンなど組めない。気心の知れた住み慣れた土地で最後まで暮らしたいなどから、多くの住民にとって割高な誘導区域内の住宅を新たに取得して移転することは考えにくいと思われる(移転するとすれば、特別な個人的事情がある場合であり、それはスポンジの穴が空く場合であろう)。また、②の空き家・空き地の利用については、地域の立地条件、住民意識やコミュニティ活動の強弱、行政の姿勢などによって、一方では空き家・空き地が蓄積され、やがて市街地の形状を喪失していく、他方では空き家・空き地が隣接宅地の規模拡大や居住環境の改善、便利施設の整備等に活用され、低密度で良質な市街地が形成されて、新たな居住者も出てくるといった両方向の可能性が考えられる。

非集約エリアを念頭にコンパクトシティ形成の過程を想定すれば、このように現居住者の個人的事情(施設への入居や子供との同居、相続等)によるスポンジ化を主因として、時間をかけて非集約エリアの低密度化とコンパクトシティの形成が進むと考えられるが、非集約エリアが将来どうなるかは、結局、②の空き家・空き地の活用方策如何にかかっていると考えられる。

非集約エリアにおいて空き地を引き続き都市的土地利用に供しようとする場合、隣地所有者が取得して利用することが有力な活用形態の一つとなる。しかし、隣地所有者は家を建てるのではなく庭や駐車スペースの拡張に使用することから、その効用に照らし相当に減額された価格でない限りこ

れを取得することは困難である。地域住民が共同して集会場や利便施設を設置したり、市民農園や果樹園を整備したりする場合も同様であろう。

このように非集約エリアでは、人口減少やコンパクトシティ政策の採用による新規住宅需要の減少によって、宅地市場の需要の内容が、住宅を新たに建設するための宅地から、庭や駐車スペースのための宅地、地域住民のための共用空間、さらには農地や緑地等へと大きくシフトし、そこで成立し得る価格は大きく低減する。しかし、こうした市場構造の変化は個々には分かりにくく、また、住宅敷地としての使用価値はそれほど低下していないことから、ここに成立すべき市場価格と空き地等所有者の期待価格に大きなギャップが生ずる可能性がある。また、そもそも都市のスポンジ化は個人的・家庭的事情で生じ、プライバシーに深く関わることから、空き地等の利用処分について、限られた需要者である近隣の関係者が個人ベースで働き掛け、成約に至ることは実際上極めて困難と思われる。

こうした状況を踏まえ、空き家・空き地の相談窓口を設置し、宅地市場の動向や空き地等をまちづくりに活かすことの重要性を日頃から周知して理解を醸成すること、空き家の管理や除却・空き地の処分等を一体として支援すること、市場価値の低下した土地を買い集め有効活用するランドバンクの仕組みを構築すること、空き地の活用や売り惜しみを防止する税制措置を講じること等の対策を総合的に検討し、実施することが必要である。また、狭小な宅地が連坦する市街地においては、山形県鶴岡市の小規模連鎖型区画再編事業のように、空き

家・空き地が発生する都度、狭い道路の拡幅や狭小宅地の再編に活用し、これを連鎖させることによって良好な市街地を整備する方策が有効であり、こうした新たな事業手法を確立し、市町村が果たすべき役割や取組方法を明確化していくことも必要である。

一方、都市的土地利用が行われない空き地その他の空閑地は、農業的土地利用や自然的土地利用に戻すことが考えられる。しかし、農地、里山、自然林、防災空間等どのような土地利用を実現するのが相応しいか、目標とする土地利用を実現するためにどのような事業が必要かなど検討すべき課題は多い。空き地等の土地利用転換を適切かつ円滑に実現するための計画手法や事業手法、支援措置の検討と確立が必要である。

5.(2)でみたように、中間とりまとめの「施策の具体的方向性」や「今後に向けて(更なる検討課題)」には、こうした非集約エリアに求められる方策が数多く盛り込まれている。これらの施策の早急な実現と実施を期待したい。

#### (9) 市街化区域外の集落等の位置付け

都市機能誘導区域は、ほとんどの計画で、市町村の総合計画や市町村マスタープランに位置付けられた都市拠点(中心拠点、地域拠点、生活拠点等)の集積地域に設定されている。しかし、地域拠点や生活拠点等の中には市街化区域外や用途地域外、さらには都市計画区域外の地域に位置するものもあり、これらの拠点については、引き続き市町村マスタープラン等に基づき取組を進めるとするものが多い。

また、より積極的に市街化区域外の集落等に関し取組を記載している計画として、



以下のような計画を挙げることができる。

#### ①弘前市立地適正化計画

弘前市は、都市機能誘導区域と連携した田園地域の持続可能な地域づくりについて、弘前市都市計画マスタープランの田園ビジョンである「豊かな田園生活環境と生産環境を創造するコンパクトな集落」の実現を目指すとし、地域での支え合い活動の展開や近隣の都市機能誘導区域とのソフト面での連携等の「立地適正化計画と連動して行う地域づくりの方向性」を示している。

#### ②魚沼市立地適正化計画、新宮市立地適正化計画及び西条市立地適正化計画

魚沼市は、都市拠点（小出市街地、堀之内市街地）について、居住誘導区域等を設定し、人口密度の維持を目標に多世代の人口集積を目指すとともに、地域拠点（旧来からの6生活拠点）について、地域内居住者の生活を守り、地域の存続を図るため、地域内からの移住を中心に人口集積を図り、「小さな拠点」の形成を目指すとしている。

新宮市と西条市も、市街地外の集落が散在する地域や立地適正化計画区域外の地域について、既存集落の「小さな拠点」づくり等の取組を進めるとしている。

#### ③佐久市立地適正化計画

佐久市は、市内のどのような場所であっても暮らし続けることを保障する持続可能なまちづくりを推進するため、用途地域外の地域について、次の「地域拠点」と「コミュニティ拠点」を計画上に位置付け、各種施策に取り組むとしている。

i 地域拠点（2支所周辺）：旧町村の中心部等において、拠点性を高める取組を推進するとともに、緩やかな集約化により、一定程度の人口密度を確保することを目指す。

ii コミュニティ拠点（既存集落）：小学校区など複数の集落が集まる地域において、地域コミュニティや生活基盤等の維持のため、商店・診療所などの生活サービス機能の拠点集落への維持を目指す。  
iii 自然との共生エリア（都市計画区域外）：自然的土地利用を基本に、多様なライフスタイルに応じた定住・移住の場を提供する。

#### ④岐阜市立地適正化計画（前掲）

#### ⑤朝来市立地適正化計画

朝来市は、都市計画区域外について、旧3町の中心をなす市街地周辺において、不便を感じない暮らしの確保とともに、地域内バス交通やデマンド交通のフィーダー線と、都市拠点にアクセスする基幹公共交通と連携し、生活利便性の向上や観光ネットワークの形成に努めるとしている。

#### ⑥菊池市立地適正化計画

菊池市は、「（菊池市都市計画マスタープランに示された）将来都市構造の実現における立地適正化計画の位置づけ」に関し、立地適正化計画では、基本的に都市計画区域におけるコンパクトで活気のある都市的空間の形成を担当し、都市計画区域外の菊池山間部、七城地区、旭志地区の一部については、農林業生産の維持・活性化のため、日常生活サービスを提供する生活拠点やコミュニティ拠点の形成を図るとしている。

少子化に伴う人口減少と高齢化の進展は、全国のあらゆる地域に影響を与え、それは都市部以上に農山村部において深刻なものとなることが予想される。こうした状況の中で、コンパクトシティ、中でも多極ネットワーク型のコンパクトシティを形成することは、居住誘導地域に一定の人口を確保し、これを背景に都市機能誘導地域に都市

機能を維持・集積することによって、都市はもとより、周辺を含めた地域全体の活性化を図るものと理解される。

また、立地適正化計画を策定した市町村の多くが平成の大合併を経ているが、2.(6)でみたように、その評価は大きく分かれており、合併による効果として、人々の行動実態に適合した「広域的なまちづくり」が挙げられる一方、問題点・課題として、「周辺部の旧市町村の活力喪失」、「住民サービスの低下」等が挙げられていた。

こうした状況を反映し、都市計画運用指針も、都市機能誘導区域の設定について、「市町村の主要な中心部のみならず、例えば合併前旧町村の中心部や歴史的に集落の拠点としての役割を担ってきた生活拠点等、地域の実情や市街地形成の成り立ちに応じて必要な数を定めることが望ましい」とし、現に多くの計画で、旧市町村中心部に立地する市町村の支部等を中心に都市機能誘導区域が設定されている。

しかし、上記のとおり、市街化区域外や用途地域外、ましてや都市計画区域外に位置する拠点や集落等については、これらに対する取組を記載するもの・しないもの、その取組を市町村マスタープラン等で行うもの・立地適正化計画で行うものなど、市町村によって対応は様々である。

この問題は、各市町村にとって何が重点課題になっているか、立地適正化計画と市町村マスタープラン等との役割分担をどう考えるか、都市行政の役割と地域行政や農林行政の関係をどう整理するか等に関わり、一概に何がベストと決めにくい問題と思われるが、地方の総合行政を担う市町村としては、いずれにせよ都市を含む地域全体の

維持・活性化を図る必要があり、こうした市町村の必要に立地適正化計画がどう応えることができるのか、市町村や関係省庁とともに前向きに検討し、その役割を明確にしていくことが必要と考える。

特に行政サービスの効率化やインフラの維持管理の合理化がコンパクトシティ形成の目的の一つに挙げられているが、これが問題となるのは、市街化区域以上に市街化調整区域や都市計画区域外と考えられる

(2015年の人口密度は、それぞれ2~4人/ha、0.2~0.6人/ha。市街化区域は三大都市圏82.9人/ha、地方圏43.1人/ha。市街化区域の面積が変わらずに人口密度が低下したとしても、2050年、三大都市圏66.4人/ha、地方圏34.5人/ha)。郊外部や農村集落における高齢者等の生活環境を今後ともどう自立的に維持・確保していくかを含め、行政・医療・福祉・商業等の生活サービス提供機能の確保やインフラの維持管理のあり方を総合的に検討し、あるべき方向とそのため仕組みを明らかにしていくことが期待される。

#### (10) 2050年、2100年等の長期展望

都市計画運用指針は、立地適正化計画の計画期間について、「一つの将来像として、おおむね20年後の都市の姿を展望することが考えられるが、あわせてその先の将来も考慮することが必要である。また、おおむね5年ごとに評価を行い、必要に応じて立地適正化計画や関連する都市計画の見直し等を行うことが望ましく、動的な計画として運用すべきである」としている。

策定された計画は、2035年又は2040年までを計画期間とするものが多く(他は、市町村マスタープランの目標年次に合わせ2025年~2030年まで。最長は、金沢市立地適正化計画の

2060年を展望した2040年まで)、また、すべての計画が5年ごとの評価・見直し等を行うこととしている。

こうした計画期間の考え方は、おおむね20年後の都市の将来像を想定し、おおむね10年以内に実施する事業等を決定する都市計画の基本的流れに即したものと思われる。しかし、2.(3)でみたように、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によれば、我が国の人口は、2050年に約1億2百万人、2100年には約6千万人まで減少すると見込まれる(長期参考推計は2115年まで示されており、その中位推計値は約5千1百万人である)。人口減少の影響を単純に試算すれば、人口が8割となる2050年までは、現行都市計画法が施行された当時の姿に戻ることが一つの目安となるが、人口が5割、1925年(大正14年)当時の人口規模となる2100年については、都市の姿を具体的にイメージし難く、2050年以降は、そうした更に本格的な都市の縮減が進むと予想される。

どのような将来の都市像を想定するかによって、計画の内容や必要な対策は自ずと異なり得る。また、長期展望を持つことは、それ自体が一つの目安となり、計画の有効性や信頼性を高める。今後100年に及ぶ人口の減少トレンドの中で、20年後の都市の姿を展望し、5年ごとの更新を繰り返すだけでは、人口減少の進展をただ後追いすることになりかねないであろう。

こうした事態を避けるため、例えば、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計「2100年・人口5割」を念頭に、立地適正化計画に2050年、2100年等の長期展望を盛り込むことが必要である。そのため、国は、その材料となるこれら将来のあるべき

都市像を描き、提供していくことが重要である。都市計画運用指針にも、「あわせてその先の将来も考慮することが必要である」とあり、その実質化を図るものである。

その検討に当たっては、i 我が国のこれまでの都市化や国土利用の推移を過去に遡って整理すること、ii 世界に目を向け、各国の市街地や集落、生活機能や公共交通等の現状と成立ちを整理することが有効と思われる。特に後者については、2.(5)でみたように、国土面積が比較的近いフランス・ドイツ・イタリア・イギリスの現在の人口と人口密度が2100年の我が国とほぼ同等であり、これら4か国、さらには類似するヨーロッパ諸国の現状は、今後のあるべき都市像を描く上で大いに役立つものと考えられる。

#### (11)人口減少がもたらす効用の有効活用等

どんな物事にもプラス面とマイナス面があるように、人口減少にも、都市機能の低下や経済活力の低下等の懸念がある一方で、一人当たり国土資源の増加、環境負荷の低減等の効用があり、その効用の最大限の発揮を図り、有効に活用していくことが必要である。特に、コンパクトシティの形成が目指すべき都市像は、人口減少により増加する一人当たりの国土面積＝土地資源をどう活用するかの議論と密接に関係し、中間とりまとめも、「使い道が失われた土地等の発生は、必ずしもマイナス面だけでなく、土地利用の転換過程で生じる暫定的な需要の受け皿や、中心部での将来の整備事業のタネ地となるほか、成熟社会の市街地にふさわしいゆとり空間を提供するなど、プラス面の要素もとらえられる」とし、一人当たりの居住空間の拡大を図り、より豊かな

居住環境の実現につなげることや空間の暫定利用の積極的な評価を記述している。

しかし、現在の立地適正化計画は、専ら人口減少のマイナス面に着目し、懸念される事態にいかに対処するかに終始しているように見える。しかし、こうしたアプローチだけでは、人口減少の効用を十分に活かす貴重な機会を逃すことになりかねず、長期にわたり人口減少が続くことを考えれば、社会の風潮、特に若者世代の意識の形成の上でも好ましいものとは言えないであろう。

また、立地適正化計画の中には、課題への対応として、人口の維持・確保を目標に掲げる計画もある。各市町村が地域を振興し、人口の流入を図ろうとすることは当然であり、それは経済活性化の観点からも望ましい。しかし、人口問題の解決は、移民等を除けば、長期にわたる出生率の上昇によるほかはなく、東京一極集中是正の論議を含め、地域間で人口を取り合うことは、正にゼロサムゲームであり、全体をみれば何ら問題の解決につながらないであろう。

こうした状況を踏まえ、立地適正化計画に人口減少がもたらす効用の有効活用の視点を是非とも導入する必要がある。それは、人口が減少しても、さらには人口が減少するからこそ、これを活かして地域をより良くしようとする視点である。これにより、特に人口減少に伴う一人当たり国土資源の増加について、これが実際にゆとりある住宅や居住環境の実現、グリーンインフラを活用したうるおいある安全・安心な都市空間の形成、農林業の規模拡大、豊かな自然環境の保全等に結び付くようになることを強く期待したい。

このような視点に立つ唯一の計画として、

門真市の立地適正化計画があった。「本市の人口密度は 100 人/ha を超え、全国でも有数の高い状況であることから、今後の人口減少を「過密」から「ゆとり」へ転換する絶好の機会と捉える」とするものである。これは人口稠密な大都市のケースであるが、このほか、我が国の 100 年後の有力な見本となるのが、前述した現在のヨーロッパ諸国の状況である。人口減少の効用や不効用を検討するに当たっては、ここから多くの教訓を読み取ることが重要と考えられる。

一方、少子化は、人口の減少と併せて高齢化の進展をもたらす。これにより、従属人口指数（年少人口+老年人口）÷生産年齢人口）の上昇、貯蓄率の低下と投資の抑制、年金や医療・介護費の増加による社会保障制度の困難化等の、いわゆる「人口オーナス」が生じることになる。人々の経済的豊かさは、一国全体の GDP でなく、一人当たりの GDP、即ち一人当たり所得の大きさによることを考えれば、経済的には、小峰隆夫法政大学教授が言われるとおり<sup>4</sup>、人口問題の本質は、「人口減少」でなく「人口構成」（＝高齢化の進展）にあることになる。

米ドルで換算した我が国の一人当たり名目 GDP は、IMF 統計によれば 2016 年世界第 22 位（2015 年 26 位）、国連統計によれば 2015 年 32 位で、いずれも 1990 年代の一桁台から大きく順位を下げている。為替変動や物価水準を考慮する必要はあるものの、憂慮すべき状況にあると言わざるを得ないであろう。しかし、人口オーナスに対処するためには、この一人当たり GDP を増加させることがすべての基本となる。このた

<sup>4</sup> 「「人口オーナス」から導かれる新常識」（2010.9.10 日経ビジネス）

め、労働参加率の向上（女性や高齢者の就労促進や社会参加）、勤労者の労働生産性の向上（勤労者の能力向上と成長分野での能力発揮の機会の確保）、そして何よりも大きな成長の原動力となるイノベーション（全要素生産性の向上）等を積極的に促進する必要がある（我が国では、とかくGDPの大きさばかりが目され、「中国に抜かれて世界第3位」、「人口減少により、労働力や需要が減少し、GDPの低下が懸念される」等と論じられることが多いが、人々の経済的厚生に関わるのは一人当たりGDPであること、それが我が国は既にヨーロッパ諸国の中位に位置するに過ぎないこと、しかし、その大きさは人口規模や人口密度に相関するものとはなっていないことに留意が必要であろう）。

また、効果が現われるまでには50年・100年単位の時間を要するが、人口オーナス自体の縮減を図るため、また、将来の人口の下げ止まりを期するために、少子化対策を今から着実かつ継続的に講じていくことが必要である。

こうした経済対策や少子化対策は、基本的に国がオールジャパンの観点から経済や社会の構造対策として推進すべきものと考えられるが、立地適正化計画においても、地域の生活者の視点に立って、「歩いて暮らせるまちづくり」、「健康・医療・福祉のまちづくり」など、高齢者が健康で生きがいを持って暮らせる環境整備、子育て世代が安心して子供を産み育てることのできる環境整備等を着実に推進していくことが必要である。また、人々の幸せにとって経済的豊かさは一つの要素に過ぎず、人口減少や高齢化の進展は既に決定された基本的に避けがたいものである以上、人口オーナスは、環境や資源への賦課が少ないゆとりある国土

を実現するための歴史的転換に要するコストと考え、覚悟を決めて臨むことも、物事を前向きに進める上で重要な視点ではないかと考える。

## (12) コンパクトシティを実現するための対策技術とメカニズムの形成

都市計画運用指針や立地適正化計画作成の手引には、居住誘導区域と都市機能誘導区域に係る措置として、誘導的手法の活用と規制的手法の活用が示され、これら区域内に居住や誘導施設の立地を誘導するために市町村が講ずる施策が詳細に示されている。各立地適正化計画も、基本的にこの指針に即して計画が策定されている。

その意味では、両区域への居住等の誘導に力点が置かれ、これまで述べてきたような視点、非集約エリアや市街化区域外の集落等の位置付け、2050年・2100年等の長期展望、人口減少がもたらす効用の有効活用等の視点からの施策は不十分なものとどまっている。

しかし、こうした取組を進めるためには、まず有効な施策自体の構築と充実が不可欠であり、そのための対策技術の確立が必要である。例えば、非集約エリアを自然的土地利用に戻すとした場合、農地、里山、自然林、防災空間等のような土地利用を実現するのが相応しいか、放置しておくだけではどうなるか、国土の荒廃を防ぐためにはどのような対策工事や財政措置が必要か、関係権利者の円滑な合意形成と権利移転を進めるためにはどのような計画手法や仕組み必要か等の知見が必要である。また、将来の世代に向けて国土を有効に活用し得るものとして適切に引き継ぐためには、地籍の明確化や所有者不明土地・権利者多数土

地の問題の発生を防止するための制度的枠組みが必要である。こうした対策技術の確立とこれに基づく実効性ある施策の構築を図り、あるべきコンパクトシティの実現に向けて、各種施策を総合的に推進していくものとなることを期待したい。

また、立地適正化計画の施策全般に関し、居住等の誘導をどのようなメカニズムを通じて実現するのかが必ずしも明らかではないように思われる。

2. (1)(2)でみたように、我が国の都市化は、既存の市街地の周辺に人口の集積が進んだものであり、こうした市街地の拡大には、経済成長と人口増加、地価の高騰、良好な居住環境を実現するための持家取得、モータリゼーションの発達等の経済的・社会的メカニズムが働いていたと考えられる。問題は、今後の人口減少により、住宅等の現所有者や新規取得者等がそれぞれどう行動し、市街地の形成にどのようなメカニズムが働くことになるかである。

いわゆる土地神話は、バブル崩壊以降全国的にみられないものとなったが、地価の安さや用地取得の容易さなど、これまでの市街地拡大を主導した郊外立地のメカニズムは依然として存続しているように思われる。郊外から中心部への立地を誘導するためには、これを上回る経済合理性やインセンティブが必要であり、有効な対策の構築と実効性の検証が必要である。

中間とりまとめは、「今後に向けて（更なる検討課題）」において、今後検討すべき重要な論点を整理しており、特に、「都市計画区域外と他の非集約化エリアの地域との関係や規制レベルの整理、非集約化エリアにおける開発規制の在り方、非線引き都市計

画区域の用途地域外（白地）空間像の明確化、非集約化エリアにおける土地利用の混乱から生じる外部不経済を低減させるための非宅地利用へと転換を促す措置等、コンパクトシティ政策に沿って現行制度を再点検することが必要である」としていることが注目される。

こうした論点の検討を通じ、人口減少下における市街地形成のメカニズム、さらにコンパクトシティを実現するために新たに形成すべきメカニズムが明らかにされ、有効な対策が更に積み重ねられていくことを期待したい。

以上、縷々述べてきたが、これから迎える人口減少や高齢化の進展は、近代国家の中では我が国が世界に先駆け初めて経験するものとなる。立地適正化計画制度は、これを乗り越えるための歴史的チャレンジの一環をなすものであり、これから本格実施されるものである。PDCAサイクルを回しながら、後続する諸国のモデルともなるような大きな成果を上げていくことを期待したい。

(別添資料1) 立地適正化計画策定市町村の概況

Table with columns for administrative divisions (都道府県, 市町村) and various metrics (行政区域, 都市計画区域, 市管化区域, 市管化調整区域). Rows include prefectures like 北海道, 青森県, 岩手県, etc., and cities like 札幌市, 仙台市, 名古屋市, etc.

出典：行政区画及び人口集中地区は総務省「平成27年国勢調査」、交通手段分担率は同「平成22年国勢調査」、その他の事項は国土交通省「平成27年都市計画現況調査（都市計画年報）」より作成。









(全市)	2010	812000	23.3	—	連担エリア	エリアに設定	②1日60分体を動かす生活の実績者割合：2020目標男女共40%以上（2014現状男27.0%、女22.4%）
～2028	2015	798000	27.3	—	①工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	③移動手段のバス利用量：2020目標3.0%（2011現状2.8%）
	2030	733000	32.9	—	②鉄道駅、高速バス停、都営バス専用線沿線1km、専任公共交通機関バス路線沿線500m、主要バス路線沿線300m		④地域差出二層化比率：2018までに15.0%削減（2005年度比）
	2040	698000	37.3	—			⑤下水道への産業集約排水施設の入入：2019までに5排水施設
長岡市	都市計画区域全域 2017～2026	293250	27.40	8ha	①市街化区域又は非連続引用集約域において「都市拠点若しくは鉄道駅」③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域等、近隣商業地域等、住居系土地利用が促進している区域」で支えられなければならない条件を満たす④工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域等、近隣商業地域等、住居系土地利用が促進している区域」で支えられなければならない条件を満たす④工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①①まちなか居住区域の人口割合：2020目標51.2%、2025目標52.5%（2010現状49.2%） ②②まちなか居住区域の人口割合：2020目標49.50人/ha、2025目標48.74人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha
	2040	218190	37.4	—	①鉄道駅400m、主要バス停300m ②土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外、工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
	2040	218190	37.4	—	①鉄道駅400m、主要バス停300m ②土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外、工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
三上市	都市計画区域全域 2016～2035	110568	11.4	—	①用途地域内 ②概ね20年後の人口密度40人/haが維持できる範囲 ③工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
新井田町	都市計画区域全域 2016～2036	106556	18.3	1548ha	①用途地域内 ②概ね20年後の人口密度40人/haが維持できる範囲 ③工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
小千谷市	都市計画区域全域 ～2040	44963	12.9	634ha	①現在用途地域（都市拠点、地域拠点）を基本 ②用途地域内では、2040推計で概ね10人/haの人口密度が確保、概ね公共交通の利用（鉄道駅800m、バス停300m）に含まれる ③工業系施設、一団の農地の一部の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
五泉市	都市計画区域全域 ～2025	62781	13.0	593ha	①用途地域内 ②概ね20年後の人口密度40人/haが維持できる範囲 ③工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
上越市	上越市計画区域 ～2025	216348	13.4	3260ha	①用途地域内 ②概ね20年後の人口密度40人/haが維持できる範囲 ③工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
集約市	都市計画区域全域 ～2040	40361	29.7	—	①用途地域内 ②概ね20年後の人口密度40人/haが維持できる範囲 ③工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
	2015	37616	33.3	—	①用途地域内 ②概ね20年後の人口密度40人/haが維持できる範囲 ③工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
	2035	27877	42.8	—	①用途地域内 ②概ね20年後の人口密度40人/haが維持できる範囲 ③工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha
	2040	25556	43.8	—	①用途地域内 ②概ね20年後の人口密度40人/haが維持できる範囲 ③工業専用地域、工業地域、臨海地区、産業集約地区、風致地区、5ha以上非可住地、航空機騒音防止法第1種区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域等の除外	①③都市拠点若しくは鉄道駅、近隣商業地域、地区計画等で商業、業務※2040まで30年間まちなか居住区域人口減少を社会研定定減少の半分程度に抑える。 ②②現在人口50.75人/ha ③③現在人口50.75人/ha ④④現在人口50.75人/ha ⑤⑤現在人口50.75人/ha	⑥⑥中心地区と各地域拠点間のバス系統、まちなか居住区域鉄道バス系統：2020・2025 ⑦⑦現在人口50.75人/ha ⑧⑧現在人口50.75人/ha





Table with columns for City/Region, City Code, Area, Population, and various Urban Planning indicators (e.g., 5種用途の居住区域, 1種用途の居住区域, etc.). The table lists cities such as 豊田市, 豊知県, 豊川市, 小牧市, 東海市, 浜豊橋, 守山市, 湖西市, and 長岡京市, providing detailed data on their urban planning and infrastructure.

※都市計画マスタープランの目標年次	2035	75084	30.1	②生活拠点都市機能開発区域、土砂災害警戒区域、工業専用地域の除外 ※都市の発展に牽引するよりも、住まいの身近に立地した方が、よ市民の生活利便性の向上が図られる都市機能の立地を誘導
大阪府				
高槻市	都市計画全域 (全市)	362000	10.8	①都市計画全域を基本(まとまった大きなエリアでDIDから外れた地区もDIDが都市計画区域とほぼ一致)として設定 ※都市計画が市域の3割とコンパクト、DIDが都市計画区域とほぼ一致 ②12の生活拠点を基本に設定 ③保育所などの日々利用する生活利便施設の誘導を図る生活利便施設区域を都市計画区域と同範囲に設定
2010	357000	23.2		
2015	359000	27.3		
2030	340000	30.0		
2035	328000	31.6		
2040	317000	35.0		
2050	294000	37.8		
枚方市	都市計画全域 (全市)	407978	21.7	①都市計画全域を基本(まとまった大きなエリアでDIDから外れた地区もDIDが都市計画区域とほぼ一致)として設定 ※都市計画が市域の3割とコンパクト、DIDが都市計画区域とほぼ一致 ②12の生活拠点を基本に設定 ③保育所などの日々利用する生活利便施設の誘導を図る生活利便施設区域を都市計画区域と同範囲に設定
2010	357000	23.2		
2015	359000	27.3		
2030	340000	30.0		
2035	328000	31.6		
2040	317000	35.0		
2050	294000	37.8		
京都市	都市計画全域 (全市)	128884	20.5	①都市計画全域を基本(まとまった大きなエリアでDIDから外れた地区もDIDが都市計画区域とほぼ一致)として設定 ※都市計画が市域の3割とコンパクト、DIDが都市計画区域とほぼ一致 ②12の生活拠点を基本に設定 ③保育所などの日々利用する生活利便施設の誘導を図る生活利便施設区域を都市計画区域と同範囲に設定
2010	128884	20.5		
2015	135063	23.6		
2020	143343	25.1		
2025	159942	27.6		
2030	136181	30.8		
2035	129078	35.6		
2040	120304	35.9		
2050	101000	35.6		
門真市	都市計画全域 (全市)	135000	12.6	①都市計画全域を基本(まとまった大きなエリアでDIDから外れた地区もDIDが都市計画区域とほぼ一致)として設定 ※都市計画が市域の3割とコンパクト、DIDが都市計画区域とほぼ一致 ②12の生活拠点を基本に設定 ③保育所などの日々利用する生活利便施設の誘導を図る生活利便施設区域を都市計画区域と同範囲に設定
2010	126000	23.0		
2015	128000	27.3		
2035	107000	31.8		
2040	101000	35.6		
高石市	都市計画全域 (全市)	66974	7.9	①都市計画全域を基本(まとまった大きなエリアでDIDから外れた地区もDIDが都市計画区域とほぼ一致)として設定 ※都市計画が市域の3割とコンパクト、DIDが都市計画区域とほぼ一致 ②12の生活拠点を基本に設定 ③保育所などの日々利用する生活利便施設の誘導を図る生活利便施設区域を都市計画区域と同範囲に設定
2010	59572	22.6		
2015				
兵庫県				
尼崎市	都市計画全域 (全市)	554000	3381ha	72.6%
2010	454000	22.0	508ha	10.9%
2015				
2020				
2025				
2030				
2035				
2040				
2045				
2050				







Table with columns for year, population, and various urban planning metrics. It lists data for several municipalities including Aomori, Sendai, and Tokyo. The table is organized into sections for different municipalities and includes detailed footnotes explaining the data sources and methodologies used for population and land use calculations.

出典：平成27年7月31日現在、都市機能誘導区域、居住誘導区域ともに設定した66市町村の「立地適正化計画」より作成。