

# コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案

都市研究センター副所長兼研究理事  
佐々木 晶二

## 1 はじめに

本稿では、現時点で公にされている、都市再生特別措置法等の改正内容、都市計画運用指針の改正内容及び都市計画法研究会編著『コンパクトシティ実現のための都市計画制度』（ぎょうせい、以下「解説本」という。）を踏まえてコンパクトシティを実現する制度である、立地適正化計画を整理したものであり、法案作成者の公定的な解釈を述べたものではない。また、課題や柔軟運用の提案は、小生の個人的見解である。

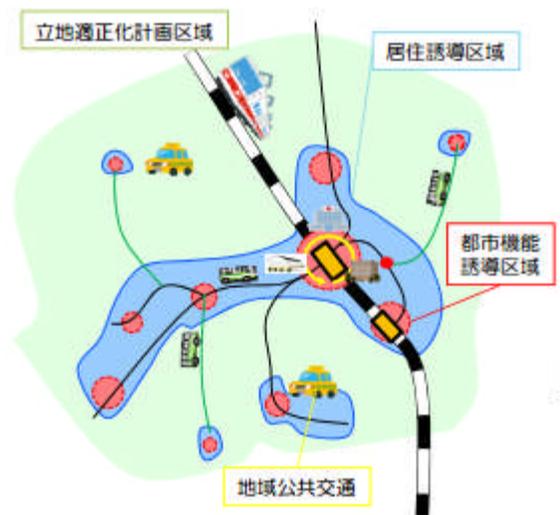
## 2 立地適正化計画の枠組みの概要

- (1)立地適正化計画の目的は、解説本では「高齢者や子育て世代にとって安心、健康な生活環境の実現」、「財政・経済面での持続可能な都市経営の確保」、「環境・エネルギー負荷の低減」、「自然災害の事前予防の推進」の四つの理由があげている。
- (2)具体的な区域の定め方は、都市計画区域全体を立地適正化区域として定め、市街化区域の内側に居住誘導区域、さらにその内側に都市機能誘導区域を定めることとする。区域設定の前提としては、社会保障・人口問題研究所の人口推計を採用すべきとされている。居住誘導区域の外側の市街化区域には届け出勧告制をひく。
- (3)駐車場配置適正化区域、跡地管理区域は任意設定である。
- (4)市街化区域と居住誘導区域の間に、居住調整地域を定めることができ、この地域内では、3戸以上の住宅建設目的の開発行為などが開発許可の対象となる。
- (5)居住調整地域は、都市計画の一部であるが、その他の区域は市町村マスタープランに見

なされるものであり、マスタープランの一部となる。

- (6)都市機能誘導区域内の誘導施設には事業用資産の買い換え特例と民間都市開発推進機構の融資等の上乗せがある（図表－1）。

（図表－1）



（備考）国土交通省資料による。

## 3 立地適正化計画の課題（特に政策目的の実現可能性と各種の区域とりについて）

- (1)解説本で頻繁にでてくる「コンパクトな都市構造」、「コンパクトシティ」について、何を基準に判断するのかは不明である。解説本では、現状を「じわじわと郊外化」（p6）と記述して、D I D面積のデータを載せているので、D I D面積が減ること又はD I D人口密度が上がるのがコンパクト化なのかもしれない。しかし、いずれにしても不明確である。また、どの程度の期間をもって、コンパクトシティを実現しようとしているのかも不明確である。このため、市町村が、具体的にどのような都市像をイメージして、居住誘導区域や都市機能誘導

区域を設定したらいいのか、どのような区域とりをしたらいいのか、判断するのが難しいと想像する。

- (2) 立地適正化計画の目的が、解説本では、2(1)に記載したとおり、四つ掲げられているが、これが、仮にD I D面積が減るといふ指標が実現したとして、これによって、その政策目的が実現するかどうかについて、具体的検証やその根拠となる文献や論文などにも明示されていないのは制度の説得力を欠く。また、そもそも、四つの目的が同時に一つの都市構造で実現するかどうか、相互に矛盾する場合がないかについても検証されていないようである。
- (3) 例えば、「高齢者の安心・健康な生活環境の維持」という観点からは、厚生労働省の推進している「地域包括ケア」との連携が当然前提になる。この場合には、どのくらいの居住密度であれば、地域包括ケアが自立的に運営できるかが問題となる。常識的に考えれば、居住誘導区域が対象としている市街化区域、あるいは、現在のD I Dの区域のようなヘクタール40人程度の人口密度であれば、地域包括ケアの医療、介護、福祉サービスは成立するので、あまり問題ではない。むしろ、その外側の市街化調整区域又は都市計画区域外の農山村集落のような、低密度で高齢者が散在している地域をどうするかが、大きな課題だと思う（注1）。
- (4) 「財政面での持続可能な都市経営」という観点からは、第一に、インフラの維持管理の問題を考えてみる。インフラの維持管理で市町村の財政上一番コストがかかっているのは、道路橋梁である。特に、行政区域の縁辺部の、消滅しそうな集落につながる橋梁が維持できるか、維持するときの掛け替え費用をどうするかが課題になっていると聞いているが、居住誘導区域が設定される、市街化区域内の橋梁について現時点で管理を撤退するという計画は管見ながら聞

いたことがない。その意味で、居住誘導区域の設定とインフラの維持管理コストの軽減との関係は不明である。第二に、依然として整備及び維持管理に膨大な費用のかかっている下水道について考える。ほとんどの市町村では、市街化区域の外側まで公共下水道事業を実施しているが、これらの処理区域の考え方と、市街化区域の内側に居住誘導区域をつくるという発想とが、財政持続性という観点からは矛盾する可能性がある。

- (5) また、都市計画税は市街化区域の全域、さらに市街化区域の外の公共下水道の処理区域まで、場合によっては、都市計画区域全域で徴収しているが（注2）、都市計画税の徴収区域と今回の居住誘導区域とは整合性をとるのが困難と考えられる。
- (6) 「経済面での持続可能な都市経営」は、言葉の意味もよくわからないし、D I D面積が縮小することがそのまま地域経済の持続可能性につながるという理路はよくわからない（注3）。
- (7) 「環境・エネルギー負荷の軽減」という政策目的も曖昧だが、エネルギー効率という観点では、高層化は縦移動へのエネルギー消費を増やすので、一概にD I D人口密度をあげて高層マンションに居住誘導することがエネルギー効率化に資するとは限らない。もっと、緻密な議論がいるし、一概にD I D面積を小さくしたら環境・エネルギー負荷が小さいとはいえないというのが、学識経験者の基本的認識だろう（注4）（注5）。
- (8) 「自然災害に対する事前予防」という政策目的は、運用指針には記述がなく、解説本でのみ記述があるが、なぜ、コンパクト化、D I D面積の縮小によって、自然災害に対する事前予防につながるかは不明。市街化区域の中にも崖はたくさんあるし、D I D面積が減って密集して居住することによって、災害脆弱性が増す場合もあり一概には

言えないと思う。解説本 p 11 で書かれている「古くからある集落や市街地は自然災害の危険性が低いと知られている」という記述については、今回の広島土砂災害の被災地も古くからある集落であって、古くからある集落は水の管理などの観点から山筋、沢筋に多く存在しているが、何度も災害にあいながらも、水の管理をしてきた歴史がある（注6）。古い集落が安全なら、農山村の集落でこれだけ毎年土砂災害とかにあうはずがないので、この政策目的の論証は難しいと考える。

#### 4 都市計画制度運用者が前提とすべき都市・地域像

- (1)まず、都市計画区域にとらわれず、市町村の行政区域全体で将来像を考える必要がある。
- (2)20、30年後の都市・地域像を考える上では、当該市町村の人口が社会保障・人口問題研究所の人口推計で示されている人口と同じくらいの人口だった時点まで歴史を遡って、都市像、地域像を考えることが望ましい。具体的には、大部分の都市で、昭和30、40年頃の高度成長期前の姿を想像するのが適切と考える。
- (2)昭和30、40年頃、大部分の都市では、周辺部では集落が散在しつつ、鉄道駅のまわりには住宅など建築物がまとまっているという状況の都市・地域像だった。それに向かって、現在の都市・地域像が変化していくと想定すると、周辺部での高齢化した集落から空き家が増えていき、さらに、市街化区域でも昭和30年代以降に拡大した市街地では空き家が増えていく、その結果として、30年後には、大抵の市町村は駅のまわりにある程度住宅がまとまっていて、あとは、農地と集落が散在している状態の都市・地域構造を想定するのが自然だと思う。

(3)結果として、いわゆるコンパクトシティのイメージとかなり近い都市・地域構造となる市町村が多いと思う。しかし、このような都市・地域構造の変化には相当の時間（30年以上）かかり、その間、少しずつ、空き家が農山村や市街地縁辺部で増えていって、密度が下がっていく。都市政策は、そのプロセスで、市民、住民の生活環境を維持するために、相当長期間にわたって、福祉政策、交通政策と連携して政策を実施していく必要がある。

(4)このような、現実と将来像をきちんと見据えて、一つ一つの問題に、都市の総合的な政策で対応していく、という地道な発想と整合性のとれる形で、コンパクトシティ構想、立地適正化計画の制度運用を行う必要がある。

#### 5 立地適正化計画制度の現実に即した運用のアイデア

- (1)全市の行政区域を対象にして、20、30年後の都市像、地域像を想定して、まだ、都市計画区域内しか市町村マスタープランがかかっていない市町村は、市町村マスタープランを行政区域全域にかける。
- (2)その際、市街地を縮小するような、強力な手法は、存在しないことから、「これ以上、住宅立地のスプロールをさせない」という、身の丈に合った目標を設定する。
- (3)市町村の行政区域全体の開発行為、建築行為を把握し、これ以上の拡散を抑制するため、景観法の景観計画を市町村全域を対象に策定して、市町村全域に届け出勧告制度をひく（注7）。
- (4)居住誘導区域、都市機能誘導区域は、市町村マスタープランの位置づけ、都市計画ではないという事実を市民に明確にする。届け出勧告については、後述の市町村独自のゾーンも含めて運用し、地権者に負担のないように運用する。法定の制度の区域取りが難しければ、市町村独自の、居住環境維

持ゾーンとか、工業機能誘導ゾーンなど、独自の運用のゾーンを設定する。それによって、都市計画税をとっている地域全体をカバーすることも検討する。(このような対応は、都市計画税を徴収する建前との均衡からも必要。)

- (5)地域包括ケア、特に、介護、医療については、中学校区ごとに現在の施設立地と高齢化の動向を分析して、校区単位でのカルテをつくって(注8)、都市機能誘導区域や市町村独自の高齢者環境整備ゾーンなどを設定する。
- (6)インフラ、特に、道路の維持管理の問題については、市町村道路管理部局の橋梁の掛け替え計画、撤退計画を把握した上で、農山村集落での新規立地、新参加による立地を抑制する。
- (7)駅前の分譲マンションの入居者は、郊外団地から移転する場合、郊外団地に空き家を残すケースが多い(注9)。このため、駅前に分譲マンションを単純に誘導するだけでは、市街地縁辺部の空き家問題を深刻化させる可能性もある。また、地方都市で将来人口減少が見込まれる場合、建物区分所有で空き室が発生した分譲マンションは将来的に郊外の空き家よりも維持管理や転用などの問題が深刻になるので、都市計画制度運用者は慎重に誘導規模を考える必要がある。また、区分所有建物は将来空き室が増えてくれば、除却して土地代を配分するしか手法が実質ないことを考えると、一戸あたりの土地代がわずかとなる高層の分譲マンションは2, 30年後に負の遺産になる可能性がある。そのようなことも考え、必要に応じて、周辺環境との調和も考えて、絶対高さ制限を都市計画で導入することの検討も必要である(注10)。
- (8)市街化調整区域では、地区計画や開発条例で開発を緩和している市町村も存在するが、その場合には、これまでの制度設計とその運用の整合性をとるため、そのような開発

を誘導する地区については、集落住宅誘導ゾーンといった市町村独自のゾーン設定が必要となると考える。

- (9)中枢的な機能を有する公立病院は郊外立地が目立つが、ベッド床の確保とそれに伴う駐車場の規模の確保など、病院側が大規模な敷地を求める事情があり、これを無理にまちなかにとどめることが実際には困難なケースが多い(注11)。この場合には、都市施設として公立病院を都市計画決定して、事業認可をとる対応が望ましい。これによって、現在、道路や下水道などの都市計画事業が一段落して都市計画税収が通常の都市計画事業の支出に比較して単年度で余剰が生じている市町村では、都市計画税収を公立病院の整備にあてることも可能となる。
- (10)また、大都市圏の周辺などで、高速道路のインター周辺に物流施設の立地が相当急激に進んでいるが、物流施設をまちなかに整備することはむしろ望ましくないので、高速道路インター周辺に物流施設誘導ゾーンを設定することも考えられる。
- (11)農山村地域の集落地域においては、高齢者の買い物や医療・介護の足の確保が課題となる。この場合、これらの地域について、高齢者生活環境確保ゾーンと位置づけて、通常のコミュニティバスやデマンドバスに加えて、近年規制緩和によって市町村登録で認められる「過疎地有償運送」「福祉有償運送」などの取り組みとセットで対応策を検討することが必要である(注12)。
- (12)以上のような、法律に基づく、立地適正化計画に加えて、地域の現状に即した、市町村マスタープラン上のゾーニングや政策を定めることは、都市計画法上の市町村の事務が自治事務であることから当然許容されることである。また、この制度ができた時の参議院の附帯決議でも、「過疎地域や離島地域における多自然居住、安定定住ゾーン」「小さな拠点」「居住誘導区域以外の区域の住民の生活環境への十分な配慮」など

が指摘されていることも、その正当性を裏付けることになる（注13）。

## 6 最後に

立地適正化計画制度を導入する場合には、市町村は、これを契機に、市町村全域の都市像・地域像を想定して、次世代につけまわさないための土地利用計画、交通計画、福祉施設計画など総合的な政策を検討し、そのイニシアティブを都市計画部局が庁内でとりつつ、検討を進めることを期待する。なお、以下、参考として、今後、国土交通省都市局において立地適正化計画制度を改正する場合の論点を追記しておく。

(参考)

- (1) 居住誘導区域、都市機能誘導区域は、都市計画上の市街化区域に限定せずに、都市再生整備計画区域と同様に、融資等の支援措置を講じる区域として位置づける。(よって、市街化区域に対象地域は限定されない。)
- (2) 居住誘導区域以外の区域においては、土地の改変、区画形質の変更、工作物の設置、建築物の建築等にあって、市町村に対する届け出報告制度をひく。その際の報告等の判断基準として市町村マスタープランを位置づける。
- (3) 跡地等管理協定は、居住誘導区域以外の区域全域で適用を可能とする。
- (4) 駐車場配置適正化計画における集約駐車施設の特例は、駐車場法に基づく一般制度とする。

(脚注)

- 1) 厚生労働省の資料では地域包括ケアは中学校単位としているが、具体的な地域イメージや必要な居住人口密度といった指標は存在しない。
- 2) 飯田直彦「基盤施設の経営からみた都市周辺部の土地利用計画」(川上光彦ほか『人口減少時代における土地利用計画』参照。
- 3) 地方再生政策、地方創生政策については拙稿参照。  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_01.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_01.pdf)  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_06.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_06.pdf)

- 4) 玉川英則ほか『コンパクトシティ再考』(学芸出版社) p 91では、コンパクトシティでは、建物密度があがり、単位面積あたりの冷房排熱が大きく、風もとおりにくいため、ヒートアイランドを起こすことを指摘している。
- 5) コンパクトシティで、エネルギー効率であげる手法として、地域冷暖房が事例によくあがるが、下田吉之『都市エネルギーシステム入門』(学芸出版社) p 154では、建物個別の熱源システムのダウンサイジングによって、地域冷暖房のメリットが失われる可能性を指摘している。
- 6) 埼玉大学の谷先生の今昔マップ参照。  
<http://ktgis.net/kimapw/>
- 7) 小浦久子「景観計画による都市周辺部における土地利用管理の総合化」(川上光彦ほか『人口減少時代における土地利用計画』(学芸出版社)) 参照。
- 8) 明治大学園田真理子先生のアドバイスによる。
- 9) 北原啓司「地方都市における街なか居住の実態と政策課題について」(都市住宅学会2006年)、北原啓司「コンパクトシティにおける郊外居住の持続可能性とは」(住宅研究総合財団招待講演 2011年)
- 10) 高さ制限に伴う既存不適格の上手な取り扱い事例については、大澤昭彦『高さ制限とまちづくり』(学芸出版社) 参照。
- 11) 東洋大学岡本和彦先生のアドバイスによる。
- 12) 拙稿参照。  
<http://shoji1217.blog52.fc2.com/blog-entry-3030.html>
- 13) 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の参議院附帯決議。  
[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/186/f072\\_051301.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/186/f072_051301.pdf)

(参考文献)

- 1) 『コンパクトシティ実現のための都市計画制度』(ぎょうせい 2014.10.17)
- 2) 海道清信『コンパクトシティの計画とデザイン』(学芸出版社 2007.12.30)
- 3) 玉川英則編著『コンパクトシティ再考』(学芸出版社 2008.11.30)
- 4) トマス・ジーバーツ『都市田園計画の展望』(学芸出版社 2006.4.30)
- 5) 『人口減少時代における土地利用計画』(学芸出版社 2010.8.10)
- 6) 下田吉之『都市エネルギーシステム入門』(学芸出版社 2014.9.10)

- 7) 大野秀敏ほか『シュリンキング・ニッポン』（鹿島出版社 2008.8)
- 8) 大澤昭彦『高さ制限とまちづくり』（学芸出版社 2014.2.28)
- 9) 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 2014.5.26)
- 10) 谷口守『入門都市計画』（森北出版 2014.10.21)
- 11) 苦瀬博仁ほか『物流からみた道路交通計画』（大成出版社 2014.2)
- 12) 松永安光『まちづくりの新潮流』（彰国社 2005.9)