

立地適正化計画の居住機能と都市機能の概念区分と運用改善の提案について (検討メモ)

研究理事・上席参事兼都市研究センター副所長
佐々木晶二

1. 問題意識

都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画制度については、市街化区域内において、居住機能誘導区域及びその内側に都市機能誘導区域を面的に分けて指定する枠組みが基本である。

この枠組みを前提にしつつ、立地適正化計画の運用を円滑にするため、市町村独自のゾーン区分を併用するなどの「現実に即した運用のアイディア」(注1)を既に提案したところである。

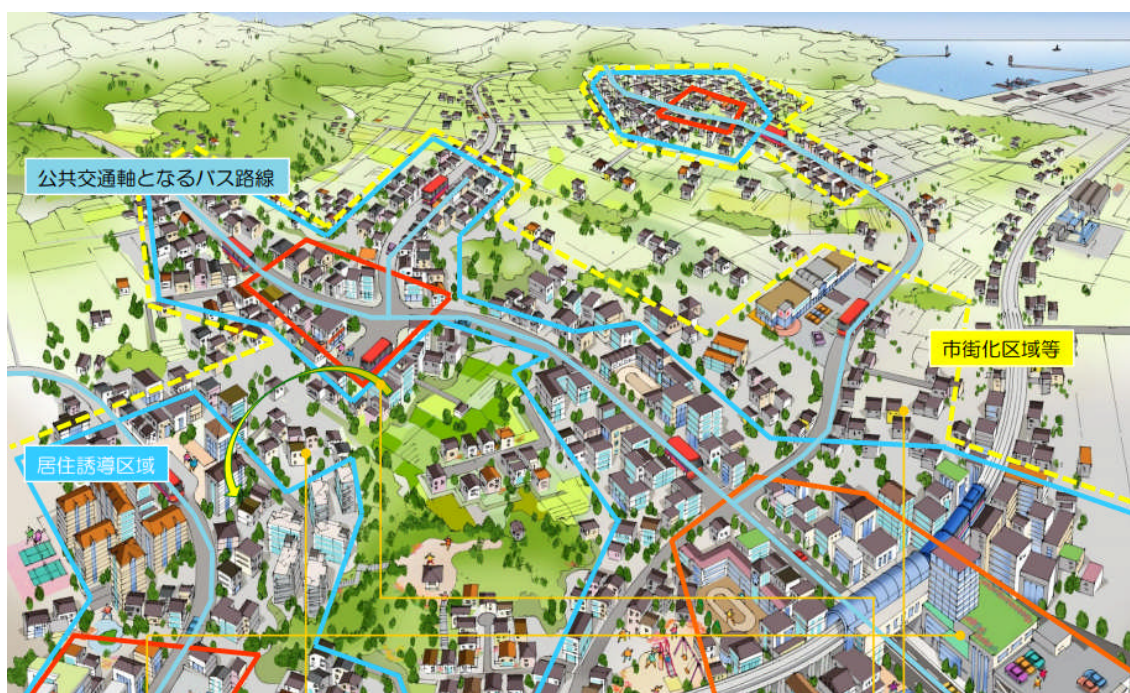
しかし、その後、実際の市町村の担当者や学識経験者の意見などを踏まえ、より一層、立地適正化計画の取り組みが促進されるよう、さらに、運用改善の提案を行うものである。

2. 立地適正化計画における居住機能と都市機能の概念区分について

(1) 立地適正化計画においては、都市再生特別措置法第81条第1項で、施設概念として、「住宅」と「都市機能増進施設(医療施設、福祉施設、商業施設など)」を区別し、ゾーンとしても、同項第2項で「居住誘導区域」と都市機能増進施設の立地誘導を図る「都市機能誘導区域」を指定することになっている。

この居住機能と都市機能(居住以外の機能)を明確に分けたことについて、以下法制度と都市計画理論の双方の観点から分析を進める。(図表-1)

(図表－1) 立地適正化計画を説明する絵



(備考) 国土交通省都市局、立地適正化計画のパフレットから抜粋。水色が居住誘導区域、赤色が都市機能誘導区域。

(2) 都市機能のうち、居住機能を別に切り分ける法制度上の枠組みは、これまでの都市計画法体系では初めてのことと考える。

例えば、都市計画法の基幹法である「都市計画法」においては、例えば、第13条第7号で、「地域地区は、土地の自然的条件及び土地利用の動向を勘案して、住居、商業、工業その他の用途を適正に配分することにより、都市機能を維持増進し、かつ、住居の環境を保護し、商業、工業等の利便を増進し、良好な景観を形成し、風致を維持し、公害を防止する等適正な都市環境を保持するように定めること。」と規定されている。

このように、「都市機能」という概念は、住宅、商業、工業その他の用途等

全体に係る用語として、都市計画法上は規定されている。

同様に、都市再開発法第2条第1号の市街地再開発事業の目的である「市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新」における「都市機能」とは住宅、居住機能は当然に含まれていると解されている。

それを前提にして、多くの住宅が密集する地区での市街地再開発事業が実施され、また、住宅用途の再開発ビルの建設が行われていることは、周知のとおりである。

その他、都市計画法体系の中では、「都市機能」は居住機能を含んで規定されており、明確に「都市機能」という概念から居住機能という概念を切り出し、双方とも並列して概念規定した

法令は、管見の限りみあたらない。

(3) 実は、立地適正化計画制度を規定している都市再生特別措置法においても、立地適正化計画制度以外の部分では、都市機能という用語は、居住機能を含んだ意味で規定されている。

例えば、大都市等において、都市再生特別地区などの特例措置を講じる「都市再生緊急整備地域」の地域整備方針において記述される「都市開発事

業を通じて実現すべき都市機能に関する事項」(都市再生特別措置法第15条第2項第二号)では、図表-2に定める実際の記載例(左から三列目、二行目の欄の二つ目の丸に「居住機能を始めとする複合市街地の形成」と記述されている。このように都市機能には、居住機能が含まれたものとして解釈され、運用されてきている。

(図表-2)

地域整備方針				
(東京都)				
地域名称	整備の目標	都市開発事業を通じて増進すべき都市機能に関する事項	公共施設その他の公益的施設の整備及び管理に関する基本的事項	緊急かつ重点的な市街地の整備の推進に関し必要な事項
環状四号線新宿富久沿道地域	〔都市再生緊急整備地域〕 環状4号線の整備による都心部の交通機能の向上と沿道土地利用を促進 その際、併せて、土地の集約化等により土地の有効利用と市街地の安全性を向上	○環状4号線の整備による交通機能の充実と 防災機能の強化 ○居住機能をはじめとする複合市街地の形成 ○震災等に対応できる都市防災機能の強化	○環状4号線の整備により広域的な交通利便性を向上 ○その他、保水性舗装などの実施によりヒートアイランド現象の緩和に寄与 ○こども園等により子育て環境を整備	○従前居住者の居住の確保や周辺市街地との都市環境の調和などに十分配慮した都市開発事業を促進 ○都市開発事業における敷地内緑化・屋上緑化・壁面緑化などヒートアイランド対策を誘導 ○都市開発事業における建築物等の高断熱化・省エネルギー化等により地球温暖化対策を誘導 ○都市開発事業において、自立・分散型かつ効率的なエネルギーシステムの導入を誘導 ○都市開発事業において、備蓄倉庫の設置や一時滞留可能な空間を確保することにより、帰宅困難者対策を誘導 ○地域の特性を生かしたエリアマネジメントにより、地域が主体となって、まちのぎわいや魅力を創出

(備考) 内閣府地方創生本部事務局のホームページより抜粋。

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/kinkyuseibi_list/

(4) 以上の分析のとおり、立地適正化計画制度においては、新たに、従来の用法である都市に関する居住や商業、工業から福祉、教育などすべてが含まれている都市機能から、住宅・居住に関する機能を分離して、「都市機能」と「居住機能」という二つの概念をつくり、それぞれが面的に区分できるものとして、概念規定をしている。

このような新しい概念を作り出したことについて、今までの都市計画法体系の理論や実践からいって、課題がな

いかどうかを次に分析する。

なお、法律の文言上の整合性については、都市再生特別措置法第81条第2項第三号において、都市機能誘導区域を「都市機能増進施設」という狭い概念から規定しているので、法技術上問題はない。

3. 都市計画理論からみた居住機能と都市機能の分離の評価

(1) 都市計画制度は、欧州において、産業革命によって労働者が都市に集中し、

様々な用途が混在することによって生じた都市問題を解決するために生まれた制度的枠組みである。

このため、創設当初の都市計画、いわゆる近代都市計画においては、住環境を維持するため、居住機能と、工業、業務、商業などの他の都市機能とを区分する制度的枠組みが構築されてきた。

(注2)

(2) しかし、第二次世界大戦後、J・ジェイコブスが『アメリカ大都市の死と生』において、都市が多様性を確保するための要件として、「地区、そして、地区内部の可能な限り多くの場所において、主要な用途が2つ以上、望ましくは3つ以上存在しなければならない。」と指摘したように(注3)、戦後の都市計画理論においては、住宅や商業、業務など各種の用途が混在することを許容することによって、都市の多様性を確保し、都市のにぎわいや安全性が実現されるべきとの主張が主流となってきた。

(3) さらに、近年では、リチャード・フロリダや三浦展など経営学者や社会学者からも、都市を人と人の交流の場ととらえることを前提として、都市計画において、様々な用途が混在することを認め、都市の寛容性や多様性、さらにイノベーションを生み出していくことの重要性が指摘されている。(注4)

(4) もちろん、都市の多様性を確保するからといって、重化学工業団地など外

部不経済性の高い土地利用と住宅地が隣接することを許容されるべきではない。

しかし、居住機能と商業機能、居住機能と医療機能、居住機能と福祉機能などの関係を現時点でみると、本来、それぞれの機能が近接してこそ都市のにぎわいや都市の多様性が確保できるものである。

それにもかかわらず、立地適正化制度においては、これらの医療、福祉、商業などの都市機能増進施設は、居住誘導区域では立地誘導をせずに、居住誘導区域の内側に設定される都市機能誘導区域にのみ立地が誘導すべきだと考えている。

これは、用途の混在、各種都市機能の混在を進める都市計画理論の流れから見ると、かなり、大胆な都市計画理論の転換とみえる。

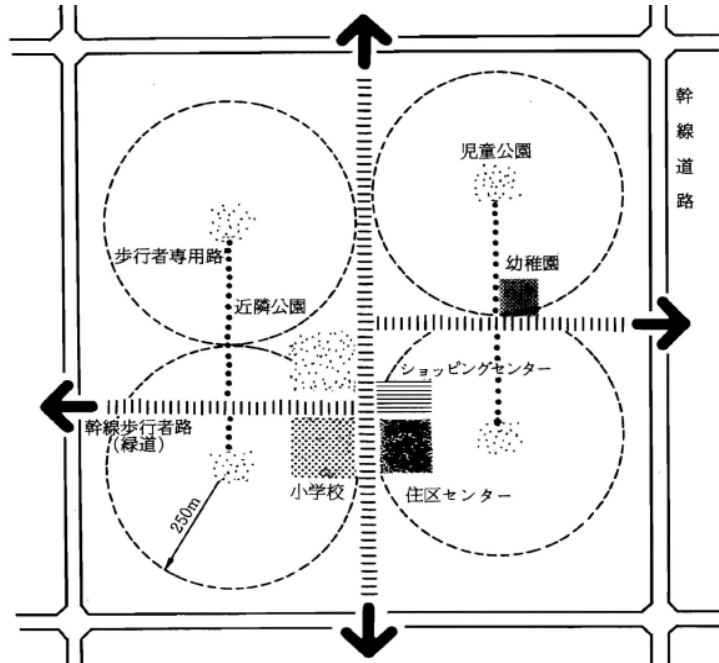
なお、ヨーロッパにおいて最初にコンパクトシティを提唱したとされる欧州委員会の「1990 都市環境緑書」においては、用途を混在させて密度をあげる提案していることとも矛盾している可能性もある。(注5)

(5) また、従来の近隣住区論、そして、高齢者の歩行距離として限度といわれる250m程度の範囲での必要な利便施設等の立地論を踏まえれば、高齢者が居住する区域内に、ちょうど街区公園(昔の児童公園)の配置計画に沿うような形で、食料や雑貨など生活に不可欠なものが購入できる商業施設、さらに、高齢者向けのデイケア施設、子育て

て世帯が子どもを預ける保育所などの
子育て支援施設が立地することが望ま

しいという議論は十分に成立しうると
考える（注6）。

（図表－3）土地区画整理事業等の事業計画で参照される近隣住区のお考え方



（備考）日本都市計画学会編著『都市計画マニュアルⅢ開発事業』（ぎょうせい、1985）p50 から転載。

この観点からは、最近の都市計画
の考え方からいって、立地適正化計
画制度が無意識に前提としているよ
うな、「駅やバス停などの公共交通機
関の結節点においてのみ、これらの
高齢者向け施設や子育て施設が立地
すべきである」という発想をより柔
軟にした方がいいのではないかと考

高年齢者支援施設や子育て支援施設が
誘導できるよう、運用改善の方向性
を検討してはどうだろうか。

4. 立地適正化計画制度の運用改善の提 案

（6）立地適正化計画制度の立案担当者
は、以上のような、大胆な都市計画
理論の転換をねらったわけではなく、
筆者のいわゆる深読みなのかもしれ
ない。

仮にそうであれば、以下に述べる
ような、最近の都市計画理論を展開
方向も踏まえ、住宅市街地に柔軟に

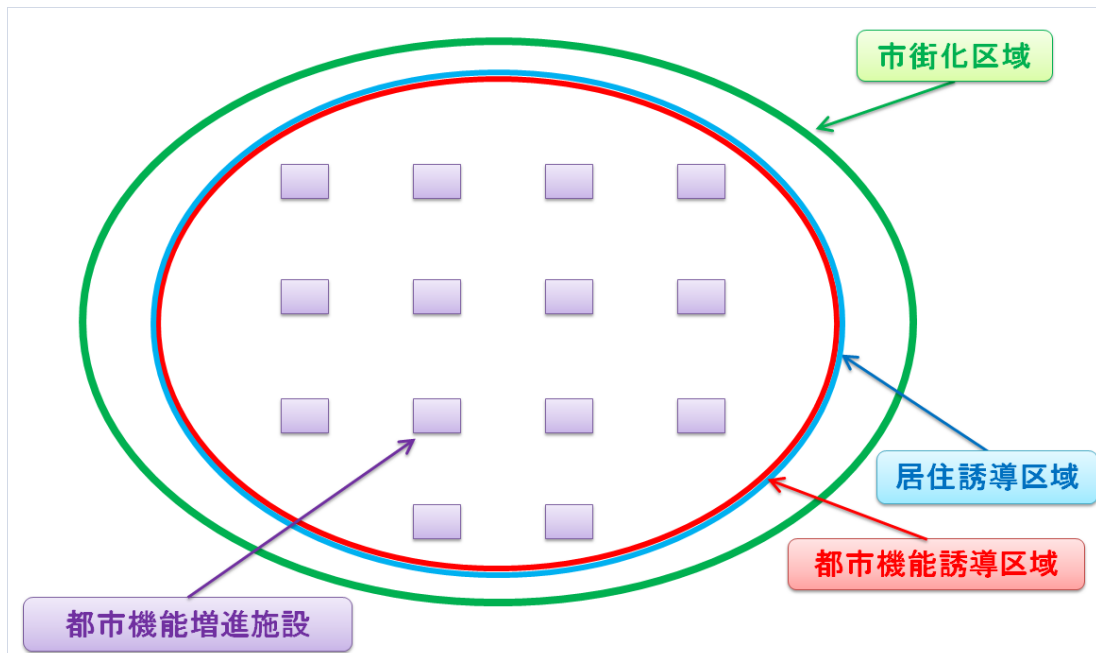
（1）立地適正化計画の主な支援制度と
しては、都市再生特別措置法第 83
条に規定されている都市再生整備計
画に基づく交付金（都市再構築戦略
交付金）と予算補助要綱でのみ規定
されている都市機能立地支援事業と
いう「補助メニュー」と、同法第 95
条以下で規定する、民間都市開発推
進機構による都市機能増進施設等
に対する出資という「金融支援メニ
ュー」の二つがある。

このうち、前者の「補助メニュー」については、予算要綱上、鉄道駅から1 km 以内、バス停から500mの限定がついている。これに対して、「金融支援メニュー」については、鉄道駅等からの距離要件がない。(注7)

これを踏まえて、地方公共団体に対して、「補助メニュー」を期待する場合と、金融支援メニューを期待する場合を区別して、立地適正化計画の運用を考えることも可能と考える。具体的には、「金融支援メニュー」については、立地適正化計画の運用基準を緩和することを検討してはどうか。

- (2) 都市再生特別措置法第46条の規定に基づく都市再生整備計画の計画内容については、補助メニューの場合には、詳細な内容が必要とされ、

(図表-4)



(備考) 筆者作成。

事前に国土交通省への報告が求められている。これに対して、民間都市開発推進機構の金融支援メニューだけを使う場合には、記載内容も簡略にし、そして、国土交通省への報告も不要にしている。(注6)

立地適正化計画について、この運用と同様な運用を、導入することを提案するものである。

- (3) 金融支援メニューを前提にした立地適正化計画の運用改善の提案は以下のとおり。

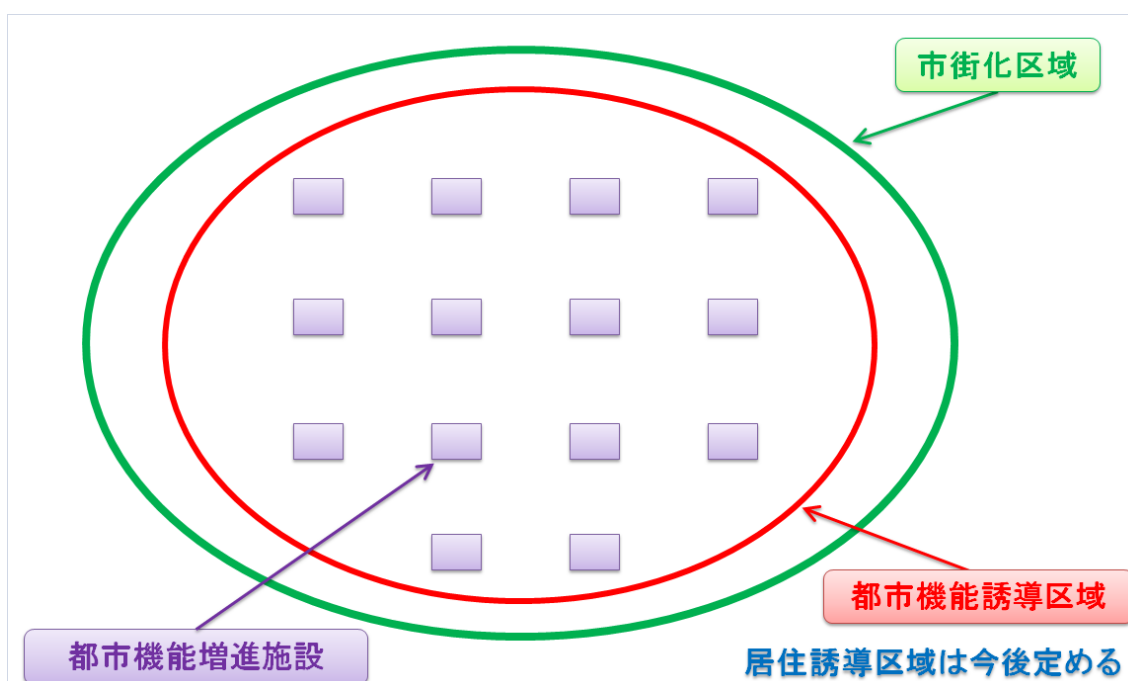
- ア 居住機能と都市機能を分離しないで、都市機能を一体的に考えるという発想からは、居住機能誘導区域と都市機能誘導区域を一体のものとして、設定することを許容すること。(図表-4)

イ 上記アの運用のほかに、既に、都市局も公式に認めているとおり（注7）、当面、居住機能誘導区域を設定せずに、金融支援メニューのある、都市機能誘導区域及び都市機能増進施設の決定を先行することを、積極的に認めること。

ウ 立地適正化計画において、住宅市街地などでの高齢者支援施設や子育て支

援施設への金融支援を可能とするため、市街化区域において、広く、都市機能誘導区域を設定すること（図表－5）。この運用は、上記のとおり、金融支援措置については、鉄道駅等からの距離要件がないことから、是認されると考える。

（図表－5）

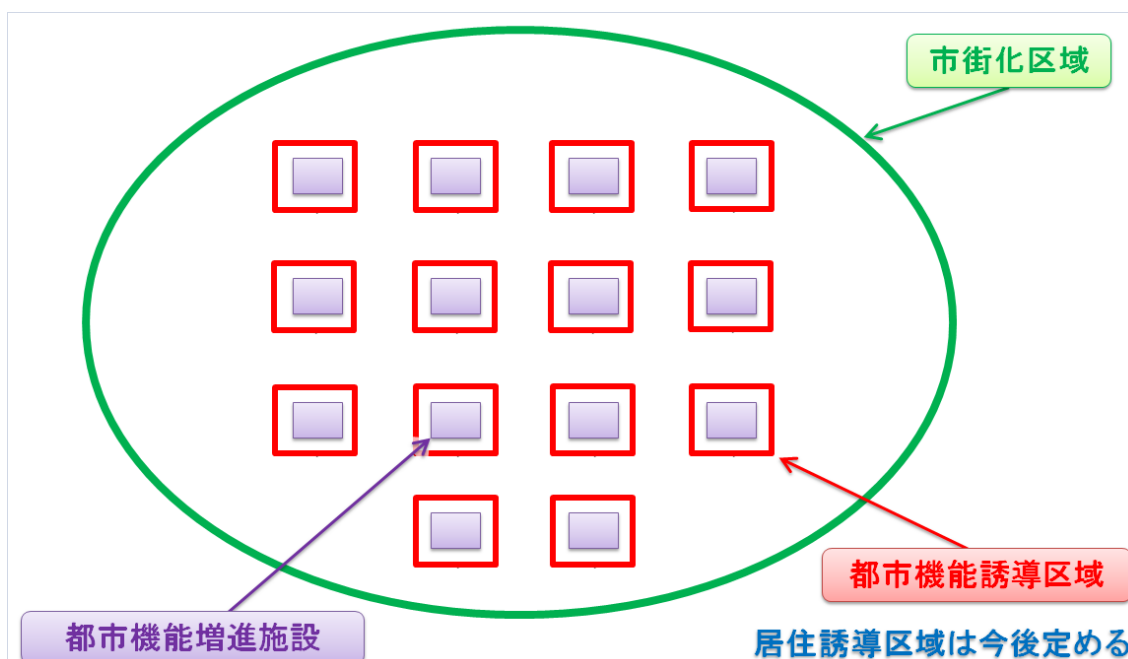


（備考）筆者作成。

エ 同様に、住宅市街地において、高齢者支援施設等への金融支援を可能とするため、具体的な高齢者支援施設等の事業計画に合わせて、事業計画の区域

ごとに都市機能誘導区域と都市機能増進施設の設定を可能とすること。（図表－6）

(図表－6)



(備考) 筆者作成。

このような運用にあたっては、「民間事業者が、都市機能誘導施設として位置づけた施設の事業計画を、市町村に対して提案してきた場合には、追加的に都市機能誘導区域及び都市機能増進施設を指定する」という内容の記述を、立地適正化計画の記載事項「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」(都市再生特別措置法第 81 条第 2 項第一号) に、あらかじめ記載しておく。

都市機能増進施設として定めた施設(例えば保育所など)を、都市機能誘導区域の外で建築しようとした場合には、民間事業者の市町村への届け出が法律上義務づけられている。(都市再生特別措置法第 108 条)

この制度を円滑に運用するとともに、迅速に都市機能誘導区域及び都市機能増進施設の指定が行えるよう、上述の

基本的な方針の記述を活用して、住民への説明手続き等を簡素化することを可能にする。

同時に金融支援措置を講ずることによって、都市機能増進施設の事業計画の内容等についても、金融支援措置を前提にして、市町村と民間事業者との必要な調整が行えるようになると思う。

(4) なお、上記、図表－4、5、6における、都市機能増進施設が散在した絵となっているのは、都市機能増進施設の立地が、鉄道駅等の距離要件に限定されないということを意味している。それ以上に、都市機能増進施設が散在した方が常に望ましいということの意味しているのではない。

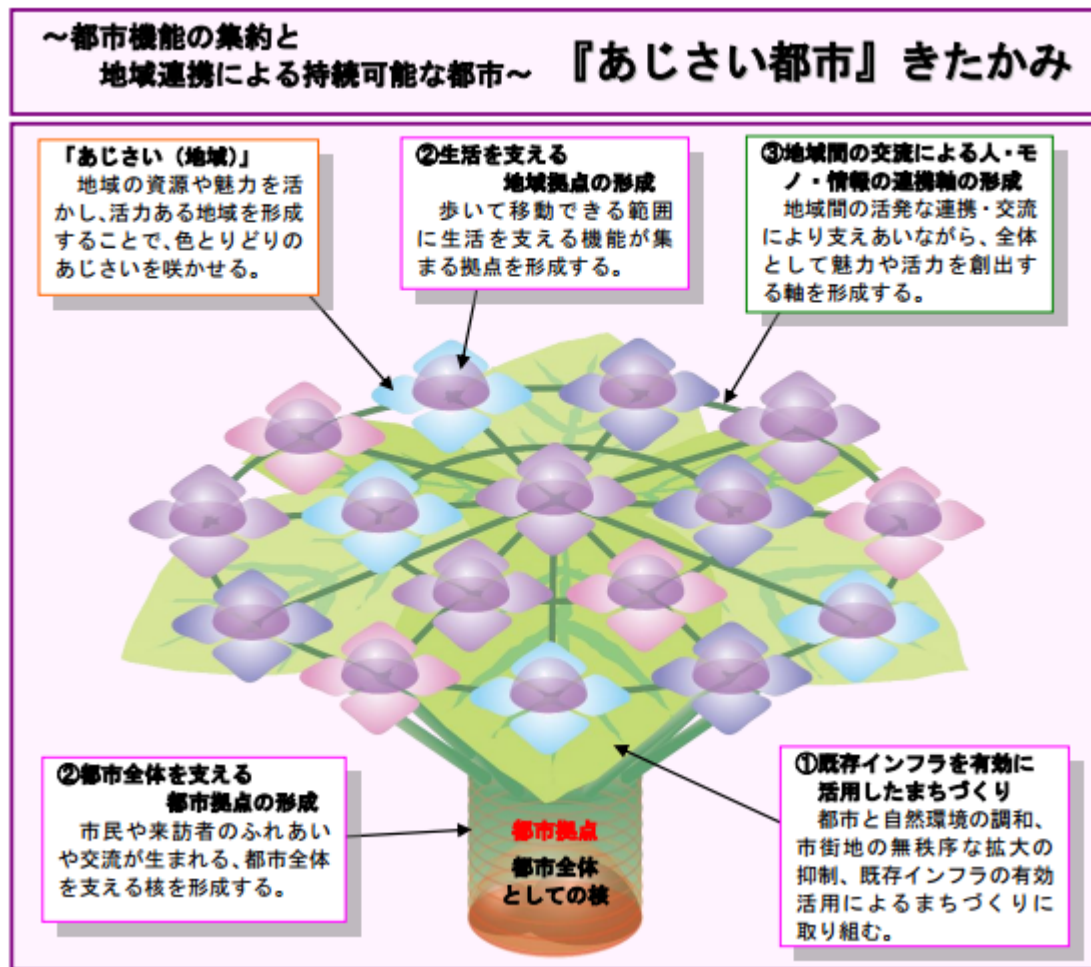
ただし、立地適正化計画制度が創設された後に、北上市で策定された都市

計画マスタープラン地域別構想のように、あじさいの花のように分散型に都市機能を立地させる計画も現実に提案されている。(図表-7) さらに、それについて、都市計画関係の学識経験者

でも評価する向きもある。(注8)

これらの動きも踏まえれば、上記の柔軟な運用の提案もそれほど突拍子もないものでもないことが理解されると思う。

(図表-7)

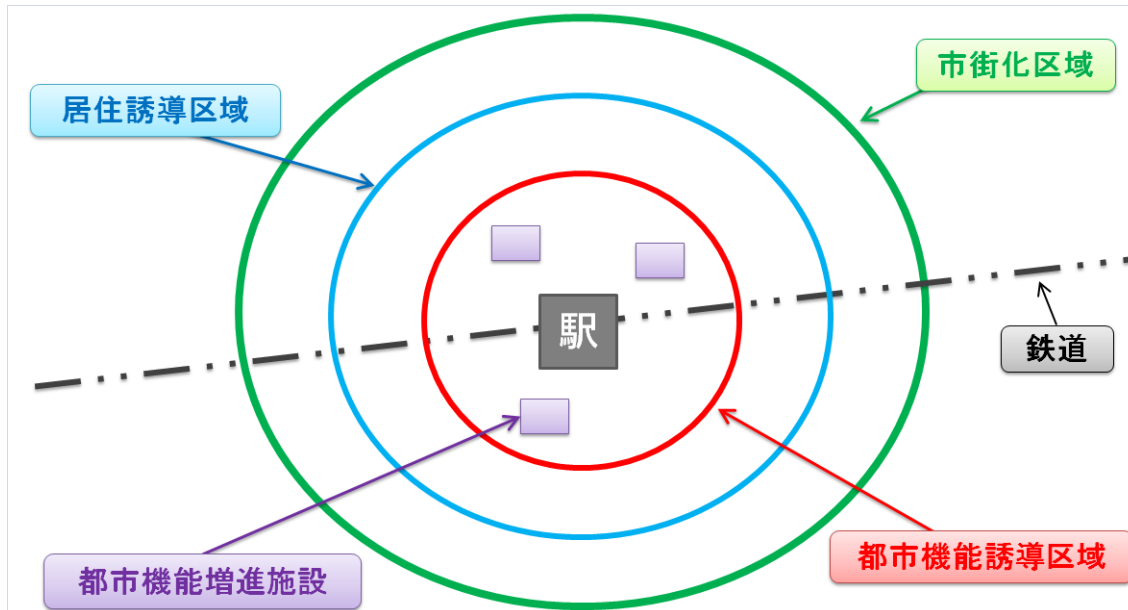


(備考) 北上市HPから転載。http://www.city.kitakami.iwate.jp/docs/2016022200029/

(5) なお、参考までに、同じ抽象化レベルで、補助メニューを前提にした立地

適正化計画のイメージは以下のとおり。

(図表—8)



(備考) 筆者作成。

5. まとめ

以上に述べた、金融支援メニューを前提にした場合の立地適正化計画制度の運用改善の提案については、都市構造を人口減少社会に併せて縮退させていくという理念に反するとみえるかもしれない。

しかし、各都市の地域事情は様々であり、多様な居住機能誘導区域、都市機能誘導区域及び都市機能増進施設の指定の仕方があってしかるべきである。特に、既述のような北上市の都市計画マスタープランなどをみれば、より多様な運用を許容すべきと考える。

予算要綱等で限定されている場合はいざしらず、その縛りのない、金融支援メニューを前提にする場合には、柔軟な運用の可能性を市町村に提示して、立地適正化計画の策定に前向きに取り組んでもらうとともに、都市機能増進施設についても、できるだけ幅広く指定する方向を目指してはどうだろうか。

より多くの市町村が、前向きに立地適正化計画の策定に取り組めるよう、関係者において、一層の立地適正化計画制度の運用の柔軟化、改善が検討されることを期待するものである。

(脚注)

- 1) 参考文献1の第4章第2節参照。
- 2) 参考文献2 p47に記載のとおり、米国でもユークリッド判決で用途純化のゾーニングが合憲とされてから、ゾーニングを主体とした都市計画制度がcityを中心に普及していった。
- 3) 参考文献3の第8章参照。
- 4) 参考文献4の位置 No3562-3565、参考文献5の p120, p154 参照
- 5) 参考文献6の p 159、岡部明子先生論文参照。
- 6) 拙稿「計画開発された住宅市街地の公園が高齢者サービス成立の鍵になる」参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_29.pdf
- 7) 『都市局所管補助事業実務必携 平成27年度版』(公益財団法人都市計画協会) p 410,1196,1360 参照。
- 8) 「都市再生特別措置法施行令の一部を改正する政令の円滑な運用等について(技術的助言)」参照。
https://drive.google.com/file/d/0B_QeKG9My-WcSHoyODdweHctMms/view?usp=sharing
- 9) 姥浦道生「地方創生を支える都市・農村空間のあり方」(『明日の地方創生を考える』(東

洋経済新報社、2015) 参照。

- 10) 国土交通省都市局「立地適正化計画の作成に係るQ&A」(平成28年2月8日一部改正) Q15 参照。

(参考文献)

- 1) 佐々木晶二『政策課題別都市計画制度徹底活用法』(ぎょうせい、2015)
- 2) 佐々木晶二『アメリカの住宅・都市政策』(経済調査会、1988)
- 3) J・ジェイコブス『アメリカ大都市の死と生』(鹿島出版会、2010)
- 4) リチャード・フロリダ『新 クリエイティブ資本論』(ダイヤモンド社、2014)
- 5) 三浦展ほか『人間の居る場所』(而立書房、2016)
- 6) 『都市とは何か』(岩波書店、2005)