

# 都市のスポンジ化とコンパクトシティの形成について

都市研究センター専任研究員

丹上 健

## 1. はじめに

この8月10日、国土交通省の都市計画基本問題小委員会の中間とりまとめ「「都市のスポンジ化」への対応」（以下「中間とりまとめ」という）が発表された。

本小委員会は、今日の都市計画基本問題（都市において現実には生じている、都市計画に起因し、又は関連する基本的かつ構造的な諸課題）について、近年の社会経済情勢の変化により顕在化したもの、従来から構造的に生じているものを洗い出し、その解決に向けて講ずべき施策の方向性を幅広く検討するため、本年2月に社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会に設置された小委員会である。本小委員会では、都市計画が対処すべき課題の全体像を射程にとらえ、優先順位をつけながらテーマごとに調査審議し、最終的に都市計画基本問題の全体を一通りカバーした検討を行うこととしており、当面の検討テーマとしてまず取り上げられたのが「都市のスポンジ化」である。

我が国は既に2008年をピークに人口減少局面に入っているが、本小委員会では、「人口減少に伴い都市全体の人口密度や土地利用密度が低下する現象」を「都市の低密度化」と呼び、「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」を「都市のスポンジ化」と称している。そして都市のスポンジ化は、人口減少社会における典型的な都市空間の変化であり、低密度化という課題の空間的な現れ方であるとしている。

中間とりまとめは、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に推進していく上で、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、都市のスポンジ化の発生状況、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、現在までの検討結果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について適宜紹介するとともに、今後の人口動態や審議資料等を踏まえ、都市のスポンジ化とコンパクトシティの形成について検討する。なお、7月1日現在で既に112市町村において立地適正化計画が策定されており、これらを踏まえたより具体的な検討は、いず

れ機会を改めて行うこととしたい。

## 2. 都市をめぐる基礎的な状況

都市のスポンジ化とコンパクトシティの形成について検討するに当たり、まず、都市をめぐる基礎的な状況を概観する。

### (1) 都市計画区域等の現況

(資料1)は、平成27年3月31日現在の都市計画区域等の状況である。我が国は、国土の27%の都市計画区域に人口の94%・1億2千万人が、うち国土の4%の市街化区域に人口の69%・8千9百万人が居住する世界的に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4千万人であり、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8百万人である。また、人口密度は、市街化区域が6,109人/㎢であり、市街化調整区域以下の地域とは(資料1)のとおり大きく異なっている。

(資料2)は、1971年(昭和46年3月31日)から2015年(平成27年3月31日)までの都市計画区域等の面積・人口・人口密度の推移をみたものである。昭和43年に制定された現行都市計画法の運用が安定し、かつ、都市計画年報のデータが出揃う1976年以降39年間の変化みると、市街化区域は面積1.16倍・人口1.30倍、市街化調整区

域は面積1.12倍・人口1.10倍、非線引都市計画区域は面積1.14倍・人口1.10倍、そして都市計画区域外は面積0.96倍・人口0.57倍となっている。1976年の都市計画区域の面積は国土の24%、人口は87%・9千8百万人、市街化区域の面積は国土の3%、人口は61%・6千8百万人であった。また、人口密度は、市街化区域が5,496人/㎢から6,109人/㎢へと1.11倍となり、市街化調整区域・非線引都市計画区域・都市計画区域外はそれぞれ0.95倍・0.95倍・0.60倍となっている。

このように、この40年ほどの間に、市街化区域、次いで非線引都市計画区域を中心に都市計画区域は拡大し、人口も増加して都市化が進展しているが、人口密度は市街化区域が高まる一方、市街化調整区域・非線引都市計画区域でやや低下している。また、都市計画区域外の人口及び人口密度は6割水準まで大きく低下している。

なお、人口集中地区の面積は1.98倍・人口は1.69倍となり、人口密度は8,721人/㎢から7,445人/㎢へと低下している。1976年当時、市街化区域の面積は人口集中地区の1.8~1.9倍であったが、最近は1.1倍ほどとなり、人口もほぼ同等の規模となっている。

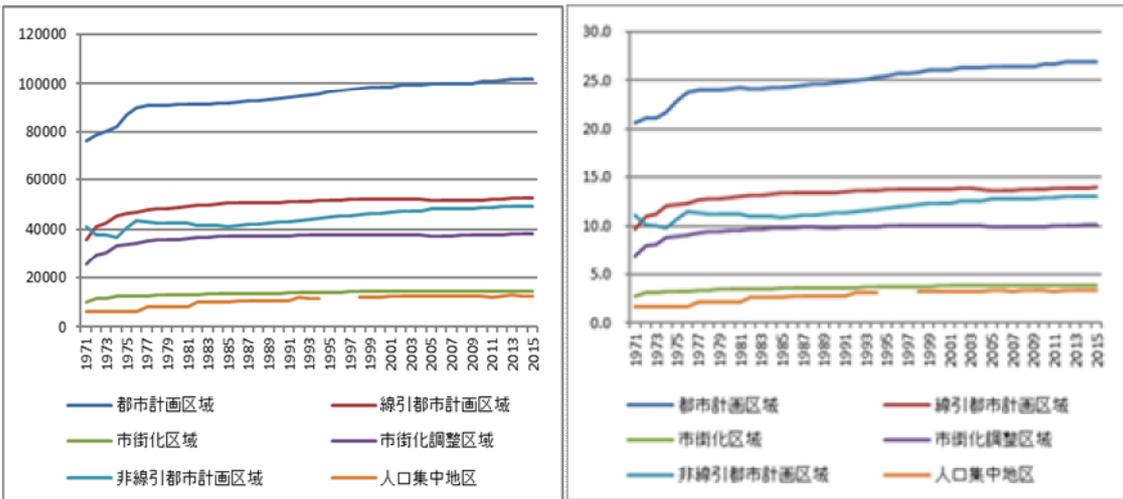
(資料1) 都市計画区域等の状況 (平成27年3月31日現在)

	全 国	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
面 積 (㎢)	377,972 (100%)	101,911.19 (27.0/100)	14,488.50 (3.8/14.2)	38,162.21 (10.1/37.4)	49,260.48 (13.0/48.3)	276,060.81 (73.0)	12,702.78 (3.4)
人 口 (千人)	128,226 (100%)	120,103.2 (93.7/100)	88,515.5 (69.0/73.7)	10,946.6 (8.5/9.1)	20641.1 (16.1/17.2)	8,122.8 (6.3)	94,577.1 (73.8)
人口密度 (人/㎢)	339 (100指数)	1,179 (348)	6,109 (1802)	287 (85)	419 (124)	29 (9)	7,445 (2196)

出典：国土交通省「都市計画年報」

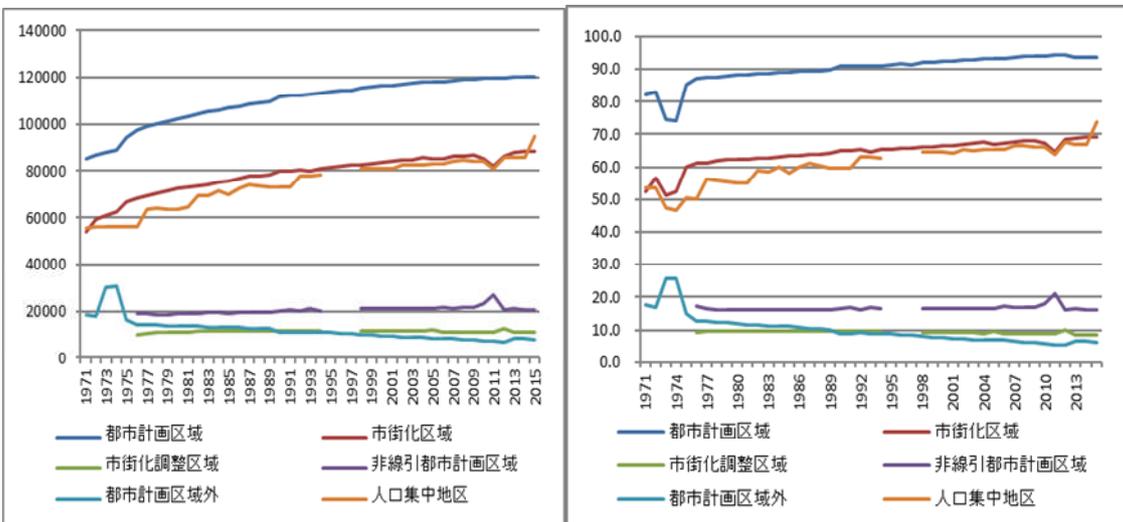
(資料 2-1) 都市計画区域等の面積の推移

(単位：左図km<sup>2</sup>、右図%)



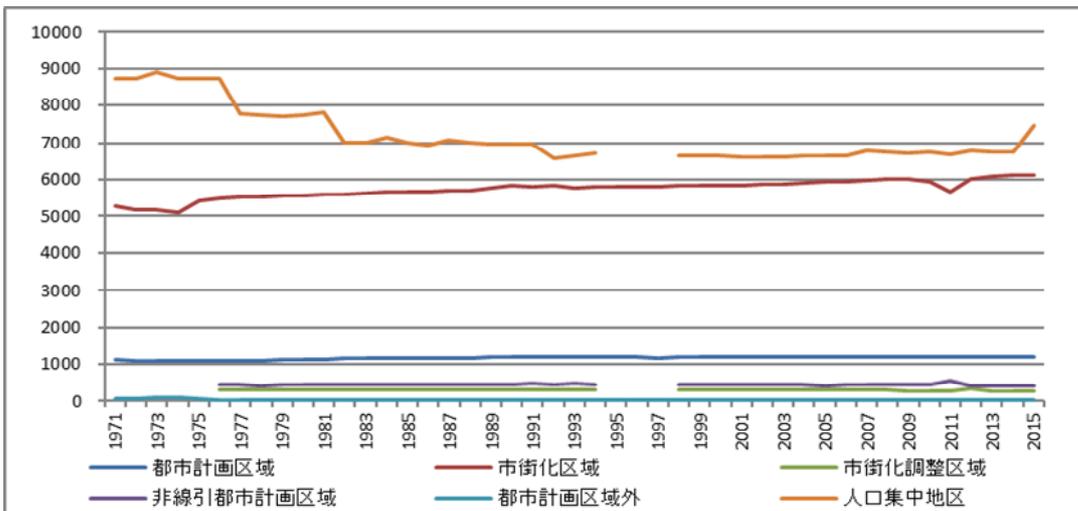
(資料 2-2) 都市計画区域等の人口の推移

(単位：左図千人、右図%)



(資料 2-3) 都市計画区域等の人口密度の推移

(単位：千人/km<sup>2</sup>)



出典：建設省・国土交通省「都市計画年報」。年次は各年3月31日現在。

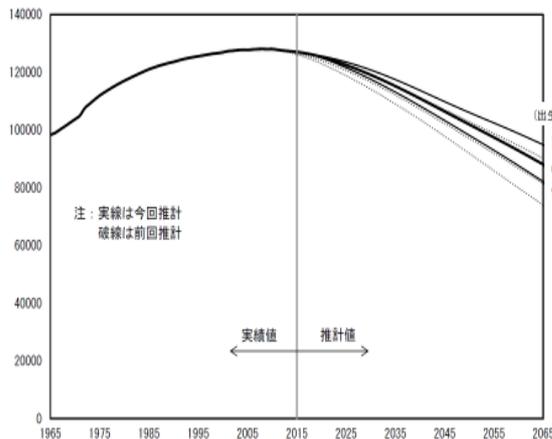
## (2)人口動態

我が国の人口は、2008年の約1億2千8百万人をピークとして、今後長期にわたり人口減少と少子高齢化が進むと見込まれている。

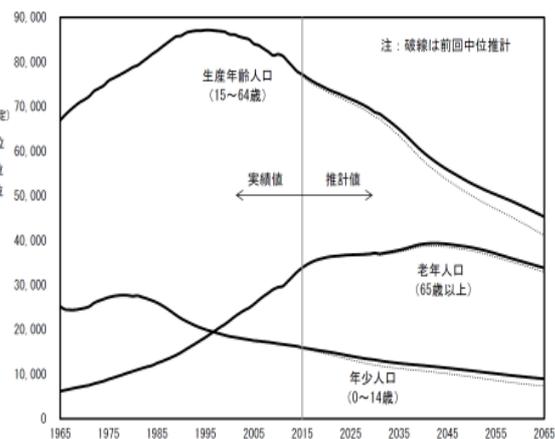
国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口（平成29年推計）の中位推計及び長期参考推計によると、人口総数は、2050年に約1億2百万人（2015年の8割水準）、2100年には約6千万人（同5割水準）まで減少すると推計されている。また、年齢3

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16%増）、その後減少に転ずる。その結果、年齢別の人口構成は、2050年に、年少人口が10%台、生産年齢人口が51%台、老年人口がほぼ38%（2053年に38%台）に達し、それ以降は、この構成割合で安定的に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）。

### (3)今後の人口動態を踏まえた都市計画区域等の状況

今後の長期にわたる人口減少は、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割となった場合の影響を機械的に試算したものである。

「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)。2050年の11,591km<sup>2</sup>は、現行の線引制度が開始された当時の市街化区域面積にほぼ相当する(1971年10,277km<sup>2</sup>、1972年11,414km<sup>2</sup>)。

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年には4,887人/km<sup>2</sup>となり、1971年の5,267人/km<sup>2</sup>、1972年の5,176人/km<sup>2</sup>を下回る。ただし、人口集中地区の密度基準4,000人/km<sup>2</sup>はなお上回っている<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 都市計画法施行令8条1項1号は、「既に市街地を形成している区域として市街化区域に定める土地の区域は、相当の人口及び人口密度を有する市街地その他の既成市街地として国土交通省令で定めるもの並びにこれに接続して現に市街化しつつある土地の区域とすること」と規定する。これを受け、都市計画法施行規則8条は、「令第8条第1項第1号の既成市街地として国土交通省令で定める土地の区域は、次の各号に掲げる土地の区域で集団農地以外のものとする。一50ha以下の概ね整形の土地の区域ごとに算定した場合における人口密度が1ha当たり40人以上である土地の区域が連たんしている土

③④は、②に関連して、人口減少が一戸建住宅の敷地面積の拡大に反映されるとした場合の影響度である。2050年に持家351m<sup>2</sup>、貸家175m<sup>2</sup>となるが、あながち実現性のない数値ではないように思われる。

以上のように人口が8割となる2050年までは、両極として①②いずれのケースの可能性もあり得、各都市の実情(圏域(大都市圏か地方圏か)、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考えられる。

しかし、人口が5割となる2100年については、いずれのケースの数値(①市街化区域面積7,244km<sup>2</sup>、又は②市街化区域人口密度3,055人/km<sup>2</sup>)についても具体的イメージを持ちにくい。国土全体の人口規模としては、1925年(大正14年)の5,974万人がこれに相当する。上記のとおり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年以降の都市の縮退はこれを大きく超え、質的に異なるものになることが予想される。将来への展望を持ちまちづくりを進めるためには、1925年以降の都市化の進展や生活水準の向上、今後の経済社会のあり方等を踏まえ、2100年についてもあるべき都市像を描き、これを念頭に都市政策を推進していくことが肝要と考えられる。

また、年齢3区分別の人口構成は、ほぼ2050年に、年少人口10%台・生産年齢人

---

地の区域で当該区域内の人口が3千人以上であるもの 二前号の土地の区域に接続する土地の区域で、50ha以下の概ね整形の土地の区域ごとに算定した場合における建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計が当該区域の面積の3分の1以上であるもの」と規定している。

口 51%台・老年人口 38%台となり、それ以降、この構成割合で安定すると見込まれている（ただし、人口総数は、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あらゆる経済社会の仕組みや有様を、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変していくことが急務と考えられる。特に我が国の現在の高齢化率27%は、世界主要国の中で最も高く、これが38パーセント台まで上

昇することは史上初めての経験となるが、既にこれをはるかに上回る高齢化が進んでいる地域もあり、そうした経験も活かし、高齢者が健康で生きがいを持って暮らせるまちづくりを進めていくことが必要である。また、生産年齢人口の減少を踏まえ、一人当たり生産性の着実な向上を図るとともに、人口減少を緩和し、さらに歯止めをかけるため、子供を産み育てやすい環境を整備することが必要である。

#### （資料4）今後の人口減少の影響（試算）

	①市街化区域面積	②市街化区域人口密度	③一戸建持家平均敷地面積	④一戸建貸家平均敷地面積
2015年	14,489 km <sup>2</sup> (100)	6,109 人/km <sup>2</sup> (100)	281 m <sup>2</sup> (100)	140 m <sup>2</sup> (100)
2050年	11,591 km <sup>2</sup> (80)	4,887 人/km <sup>2</sup> (80)	351 m <sup>2</sup> (100/80)	175 m <sup>2</sup> (100/80)
2100年	7,244 km <sup>2</sup> (50)	3,055 人/km <sup>2</sup> (50)	562 m <sup>2</sup> (100/50)	280 m <sup>2</sup> (100/50)

出典：国土交通省「都市計画年報」（2015年の市街化区域面積・人口密度）、総務省「住宅・土地統計調査」（2013年の平均敷地面積）より算定。

### 3. コンパクトシティの形成

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する。

#### (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5）は、こうした都市のコンパクト化の意義を整理したものである。都市が抱える課題として、①人口減少・高齢者の増加、②拡散した市街地を出発点として、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が掲げられている。

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展する中で、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。

## (資料5) 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

## (2) 立地適正化計画制度

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」である。計画の記載内容は、その区域のほか、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6)のとおりであるが、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。人口等の将来の見通しは、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・参酌すべきである。

⑤居住誘導区域・都市機能誘導区域については、(資料6)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、地域の实情に応じ、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、

非線引き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、市町村がこれらの区域で行われる住宅開発等(1,000 m<sup>2</sup>以上の住宅建築目的の開発行為、3戸以上の住宅・寄宿舍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。

### (資料6) 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>	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><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</p> <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</li> <li>外から内(まちなか)への移転に係る買換特例 <b>税制</b></li> <li>民都機構による出資等の対象化 <b>予算</b></li> <li>交付金の対象に通所型福祉施設等を追加 <b>予算</b></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> </ul> </li> <li>○公的不動産・低未利用地の有効活用               <ul style="list-style-type: none"> <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 <b>予算</b></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 <b>予算</b></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> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><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</p> <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 <b>予算</b></li> <li>住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度(例：低層住居専用区域への用途変更)</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 <b>予算</b></li> </ul> </li> </ul> </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><b>公共交通</b> 維持・充実を図る公共交通網を設定</p> <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・バス待合所確保立寄等の公共交通確保の整備支援 <b>予算</b></li> </ul> </li> </ul> </div>	

出典：国土交通省資料

国土交通省によると、本年3月末時点で348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、7月1日時点で112都市(都市機能誘導区域・居住誘導区域ともに設定した市町村66都市、都市機能誘導区域のみを設定した市町村46都市)が計画を作成・公表している(昨年3月末時点の具体的な取組を行っている市町村276都市、うち計画公表済みの市町村1都市(箕面市))。改正法施行後ほぼ3年が経過し、計画作成が進んで、本制度はいよいよ実施の段階に入ったと言えるであろう。

### 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。

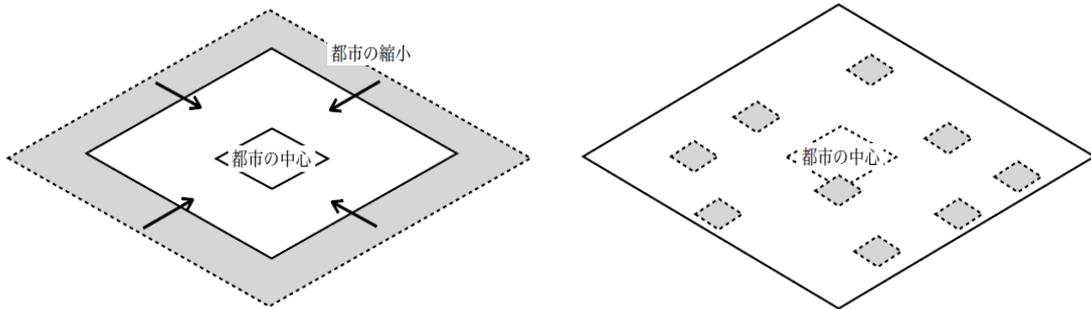
### (1)都市のスポンジ化

都市は、人口減少に伴い、(資料7)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)しづとい(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8)。

### (資料7)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8)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>2</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9)。

<sup>2</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

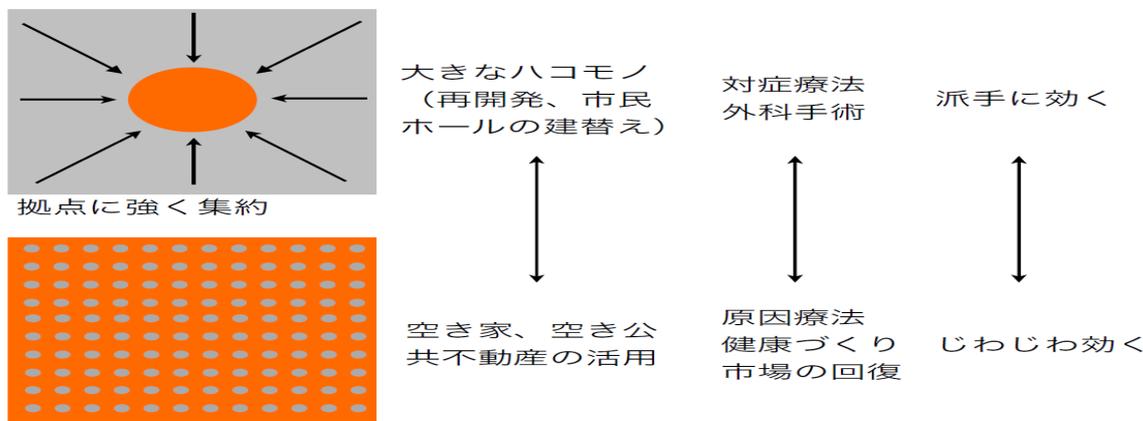
転換も想定し、その長期的な土地利用の変化も計画的な介入の対象とする)、「都市をたたむ」という言葉を使用する。

(資料10) 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11)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寧にデザインしていくこと、それぞれの目的に合わせてどうスポンジ化していく都市を使っていくかを考えることが重要である(資料12)。

(資料9) スポンジの構造に合わせた都市計画



スポンジの構造にあわせる

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10) 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

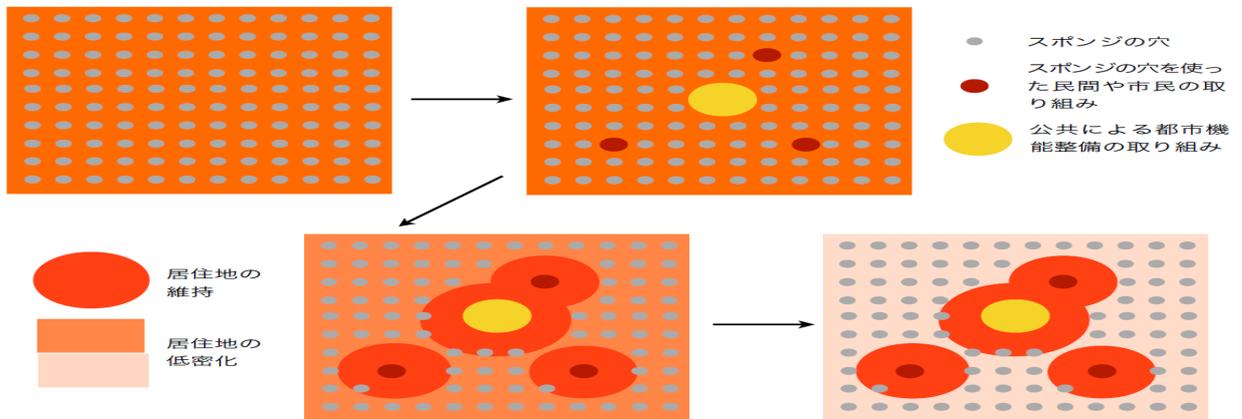
出典：饗庭伸「都市をたたむ—人口減少時代をデザインする都市計画」2015年12月・花伝社

(資料 11)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思える。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「都市をたたむー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 12)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と検討

### (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、中間と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極めて意義が深いと考えられる。これを機に、コンパクトシティ政策の更なる具体化が図

られることを期待したい。

## (2) 中間とりまとめの概要

中間とりまとめは、都市のスポンジ化がもたらす課題として、

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、

施策の具体的方向性を取りまとめている。

（資料13）のとおり、その内容は、大きく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っている。

ただし、対策を講じるエリアは、まずは、立地適正化計画の誘導区域（居住誘導区域と都市機能誘導区域）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（誘導区域以外の区域）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、非集約エリアにおける施策の充実は今後の更なる検討課題としている（なお、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する）。

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、中間とりまとめにも「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住み続ける人達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」とあるとおり、スポンジ化への対応を含め、非集約エリアのあるべき姿等を明らかにすることが、コンパクトシティ政策を充実し、完成させるキーポイントになると考えられる。今後の検討を期待するとともに、以下、こうした観点から検討を進めてみたい。

(資料13) 中間とりまとめの概要 (部分)

**施策の具体的な方向性**

- コンパクト・プラス・ネットワークの考え方下、スポンジ化に対処できる施策をどう重ねがけていくか。
- 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

### (3) コンパクトシティ形成の過程

我が国の総人口は、2050年に2015年の8割、2100年に5割の水準まで減少すると見込まれている(資料3)。コンパクトシティ政策は、こうした人口減少の中にあっても一定の人口密度を維持し、「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等を実現するため、都市をコンパクト化しようとする政策である(資料5)。

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という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④は比較的実効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、あるいは返済終了が見えているのに、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取得して移転することはほとんど考えにくいのではないだろうか(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、利便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。①は正にこの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るが、コンパクトシティ政策が実効性を有する限り、基本的には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るものと考えられる。

以上、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、①非集約エリアへの住宅等の新規立地は大きく抑制されること、②非集約エリアから誘導区域

への現居住者の移動は多くを期待し得ないこと、③したがって、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こと、④非集約エリアは、空き家・空き地の活用如何によって、市街地の喪失から持続可能性のある低密度で良質な市街地の形成まで大きな違いが生じ得ること、などが考えられるのではないだろうか。

#### **(4) 非集約エリアにおける空き家・空き地の活用方策**

人口減少によってランダムに発生する空き家・空き地をどう活用するかは、今後の都市政策の最重要課題の一つと考えられる。特に非集約エリアにおいては、誘導区域と異なり、既存住宅の需要や新たに住宅を建築するための宅地需要が大きく減少すると見込まれることから、これまでのような通常の市場メカニズムによってこれらが流通し、有効利用されることは期待しにくい。しかし、空き家・空き地がどうなるかは、その後の市街地の行方を左右する大きな問題である。

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。しかし、実際にそのような

価格で取引が成立するか否かは、個々の空き地所有者の宅地価格の評価や意向に負うところが大きい。中間とりまとめの「市場価値が正であるもの、市場価値はないが、コミュニティ・公共にとって利用価値があるもの、市場価値・利用価値ともに失われたもの」の空き家・空き地の3タイプの整理や「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」の意は必ずしも明らかではないが、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って、宅地市場の需要の内容が、住宅を建築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。これが宅地市場の動向を的確に周知し、空き地等の有効活用に繋げるナッジ型の政策アプローチが求められる所以であろう。また、そもそも都市のスポンジ化は個人的・家庭的な事情で生じ、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、近隣の関係者が個人ベースで働き掛けを行う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る。饗庭教授の言う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スポンジシティである(4.(2))。こうしたこれまでの都市計画とは異なる新たな事業手法の確立、特に市町村が果たすべき役割と取組方法を明確化し、普及・定着させていくことが期待される。

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、防災空間などのような土地利用を実現するのが相応しいか、空き地等をただ放置するとどうなるか、目標とする土地利用を実現するためどう関係者の合意形成を図り事業を進める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・円滑に実現するための計画手法や事業手法、支援措置の早急な検討と確立が必要である。

この点に関し、中間とりまとめは、今後の更なる検討課題の中で、

「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。これらにかかる費用を誰がどのように負担するのかが大きな論点となるが、この点、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、開発ニーズがありプラスの開発利益が生じる集約化エリアから、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」、

「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」と記述している。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ものであり、今後の推移を見守りたい。

また、空き家・空き地対策については、まずもって土地の境界と権利関係の明確化が必要である。中間とりまとめは、土地の放棄とその帰属関係等・空家特措法と同様の空き地に関する課税情報の共有を挙げているが、所有者不明土地等の問題は、今後の長期にわたる人口減少の中ですべての土地に関わる重大な問題であり、政府を挙げた早急な取組が期待される。

## (5) コンパクトシティの形成と生活サービス提供機能の確保

饗庭教授が言うように、コンパクトシティの形成は、中心に商業地があり、周辺に住宅地や工業地、その外側に農地、さらにその外側に自然が同心円状に広がる中心×ゾーンモデルの空間像を念頭に、これを逆行して、中心から遠い所から都市を縮小し集約型都市構造を実現するものと考えられる。しかし、都市縮小期の都市空間は、全体×レイヤーモデルが適合する、広い範囲でスポンジ状に低密化が進み、ランダムに変化して、中心やゾーンがはっきりしないのが特徴という（資料 11）。また、百貨店と専門店街が都市の中心を形成する伝統的な商業ゾーンの形態は、スーパーマーケット、大規模量販店、モール、コンビニエンスストア、さらにネット販売等の出現によって大きく変容している。こうした状況を踏まえ、近代都市計画が伝統的に想定してきた都市像や用途純化の考え方を弾力的に捉えて、各都市の実情に即したコンパクトシティの形成を進めることが肝要である。

また、これまでの郊外部での住宅開発や大規模商業施設、市役所、総合病院、文化施設等の郊外立地の背景には、地価の安さや用地取得の容易さ、モータリゼーションの発達と道路網の整備（中心部の交通渋滞・駐車難と郊外部の交通利便性の高さ）、緑や日当たり・風通しなど環境の良好さがある。こうした郊外立地のメカニズムに抗して中心部への立地を誘導するためには、これら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。

なお、コンパクトシティ形成の目的とし

て、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言われることが多い。確かに都市を縮小して集約型都市構造を実現すれば、こうした効果の発現が期待されるであろう。しかし、我が国は既に国土の 4% の市街化区域に人口の約 7 割・8 千 9 百万人が居住する世界でも有数の都市型社会である（資料 1）。また、市街化区域面積が変わらずに人口密度が低下したとしても、2050 年の全国平均の市街化区域人口密度は 4,887 人/km<sup>2</sup>となお人口集中地区の密度基準を上回る（資料 3）。これだけの人口密度を擁しながら行政サービスの効率化等の必要性をことさら強調するのは、ややバランスを欠くように思われる。むしろ問題は、その外側の市街化調整区域や都市計画区域外であり（2015 年の全国平均人口密度は、それぞれ 287 人/km<sup>2</sup>、29 人/km<sup>2</sup>）、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・確保していくかである。これらの地域を含めて、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、あるべき方向を明らかにすることが期待される。

## (6) 成熟社会にふさわしいゆとりある居住環境・都市空間の形成

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との議論と密接に関係する。（資料 14）は、世界の主要国の人口等を国際比較したものである。周知のとおり我が国は、国土面積の割に人口が多く、主要国の中でも人口密度が高いが、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/㎢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(資料3)。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大きく上回り、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。以上は、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、今後100年にわたり人口減少が進む我が国の国土利用のあり方、都市はもとより農業・林業・自然的土地利用等の将来像を描く上で、これら4ヶ国、さらには類似の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・台湾や土地資源大国であるカナダ・米国・オーストラリア等は、比較対象として質的に異なるものがある。なお、人々の経済的豊かさに直接関わる一人当たりGDPと人口規模や人口密度との関係については、この国際比較をみる限り、なお十分な検討が必要と考えられる)。

中間とりまとめは、「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。

#### (資料14) 人口等の国際比較

	面積 (千ha)	人口 (千人)	人口密度 (人/㎢)	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	46- 54,909	21- 66,896	88- 122.17	6- 2,463,222	24- 38,128
<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	78- 24,361	22- 65,637	46- 271.31	5- 2,629,188	21- 40,096
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。

我が国の住宅宅地は欧米諸国に比べればまだまだ狭小なものが多く、市街地環境の改善の必要性も高い。人口減少に伴う空き家・空き地等の空閑地の発生は、ゆとりある居住環境や都市の活性化、安全・安心な都市構造を実現する大きな契機となるものであり、これを積極的に活用していくことが必要である。

### **(7) コンパクトシティの形成が目指すべき都市像のトータルな提示**

立地適正化計画の策定については、「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」こととされている(3.(2)③)。その中で、都市のスポンジ化を踏まえ、以上みてきたような、非集積エリアのあるべき将来像<sup>3</sup>、市街化調整区域や都市計画区域外を含めた生活サービス機能の確保とインフラの維持管理のあり方、各都市の実情に即したコンパクトシティの推進方策、そして成熟社会にふさわしいゆとりある居住環境・都市空間の形成等についても明らかにされ、目指すべき都市像をトータルに提示するものとなることが強く期待される。

---

<sup>3</sup> 現行の都市計画引用指針は、非集約エリアのあり方を積極的に示すものとはしていないが(3.(2)⑤～⑧)、中間とりまとめは、「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」としている