

都市のコンパクト化とリノベーション —立地適正化計画が目指す都市像と持続可能なまちづくり— Promotion of Compact City and Renovation

立命館大学 総合科学技術研究機構

Ritsumeikan University Research Organization of Science and Technology

村橋正武

Masatake MURAHASHI

キーワード：コンパクトシティ (Compact City)、都市のリノベーション (Urban Renovation)、
都市計画マスタープラン (City Planning Master Plan)、都市構造 (Structure of City)

1. はじめに

わが国社会は、今、大きな転換期に突入している。これまで増加してきた人口は減少に転じ、高齢者も急増している。このような人口動態は今後のまちづくりを大きく変える。高度経済成長時代から今日までのまちづくりは、都市への大量の人口流入と市街地の拡大を前提にこれをどのようにコントロールするか、という観点から進められたが、今後は人口が減る全く逆の現象に直面して、新たな視点からのまちづくりに取組む必要性が生まれてきた。

国はこのため、昨年5月に都市再生特別措置法を改正し、全国の市町村が居住機能や医療・福祉、教育・文化、商業等の生活サービス機能を集約したコンパクトなまちづくりを目指す『立地適正化計画』を策定し、計画の実現を図ることとした。

本論では、立地適正化計画を中心に都市のコンパクト化の考え方と取組みを紹介するとともに、併せて都市のリノベーションを推進し、今後どのように持続可能なまちづくりを進めるかについて概説する。

2. 長期トレンドからみた都市構造上の問題

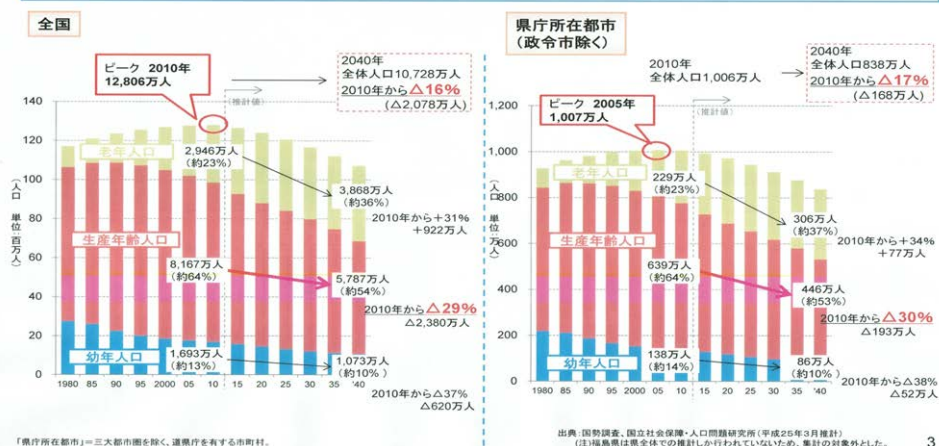
(1) 人口減少・少子高齢化による都市の存続？

日本創生会議（代表増田寛也氏）は、「20～39歳の若年女性人口」を人口再生産力と定義し、この指標を用いて2040年の全人口と市町村人口を予測している。現状の合計特殊出生率1.42が続くとすれば、概ね30～40年後には若年女性人口は現在の5割に減少し、この結果、全国約1800市町村のうち、約半数の900市町村が「消滅可能性都市」に相当するという衝撃的予測結果を発表している。

また既に厚生労働省社会保障・人口問題研究所でも、今後30年間に国全体で約2割人口が減少し、この中で65歳以上の高齢人口の構成比が上がる一方で、15歳～64歳の生産年齢人口が約3割激減とする大変厳しい見通しを示している（図—1）。

1.人口動態・・・全国・地方都市

- 日本全体の人口は、今後30年間で約2割程度の厳しい人口減少が見込まれる。
- 老年人口の伸び率は鈍化する一方で、15～64歳人口は約3割程度減少すると見込まれる。



しかもこの傾向は地方都市ほど著しく、地方都市では平均3割強の人口減少と4割強の生産年齢人口の減少を見込んでいる。他方、大都市地域でも地方都市ほどではないが人口減少が見込まれ、かつ特筆すべきこととして高齢人口が急増し、これへの対応が社会問題になると見込んでいる。

地方都市での急激な人口減少は、①日常生活機能の衰退、②地域経済の衰退、③社会保障費やインフラ維持管理費の増大、税収減少による地方財政の圧迫等により、地方活性化余力の衰退をもたらし、持続可能な要件を失うと危惧される。

(2) 人口減少がもたらす問題 (肯定的側面と否定的側面)

人口減少が都市にもたらす課題は、必ずしも悲観的、否定的側面ばかりではない。例えば、密集市街地が徐々に解消される。比較的広い住宅や土地により一人当たり広い都市空間が確保できる。交通混雑が緩和し余裕ある道路や公園・緑地等が確保できる等、これまでスプロールによって失われたり放棄されてきた快適な都市空間や都市環境を再整備することができる。また現行の生活水準が維持されるなら一人当たりの所得が増加し経済的に豊かになる。さらにスローライフスタイルに代表されるように余裕ある生活感覚を取り戻し、真に人間的感性を大事にする生活が実現できる等、肯定的側面がみられる。

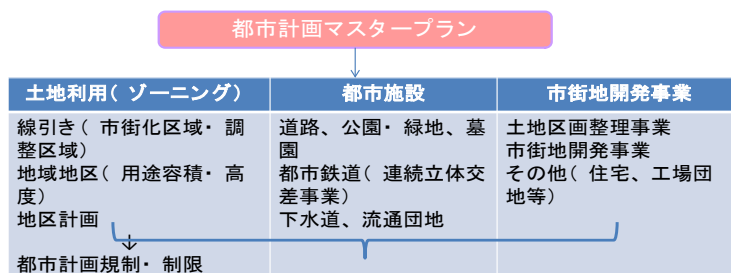
しかし社会経済文化全体を見れば、活力の低下により空き家・空地进行契機に見捨てられるまちが随所に生まれ、都市が荒廃する。また生産年齢人口の減少により経済規模が縮小し、長期的には日本社会が貧しくなる危険性が大きい等、否定的側面が強い。

加えて現時点で肯定的側面と否定的側面のいずれに傾くか誰も展望できない中で何も行動を起こさないとすれば、間違いなく否定的側面が強く現れると見られる。

3. 現行の都市計画体系の課題

現在の都市計画体系は、都市計画マスタープラン(基本計画)による都市の将来像(都市設計図)と、これを実現するための各種の手法(例えば、土地利用(規制)、都市施設(整備)、市街地開発(事業))から構成されている(図-2)。

都市計画体系



（拡大期・成長期の諸制度）

殆ど取り扱わない事項（個別法対応）

- ・農林漁業、港湾、河川、林地、溜池等
- ・旧集落、神社仏閣、歴史的資産
- ・一般道路、教育、福祉
- ・公共交通（鉄道・バス）

11

このため将来像を実現する計画の一貫性や個別計画間の整合性が重視され、論理的に整った計画体系の構成に主眼が置かれている。例えば、目標とする人口（規模）と収容空間としての土地利用計画のバランス、土地利用と交通施設のバランス（土地利用により決まる交通需要と、需要に対応する交通施設のサービス水準のバランス）等である。しかも計画の策定や事業の実施は主として公共が担い、市民や企業等の民間は資本の論理に基づきつつ公共が示した計画の実現に協力する体制（仕組み）より成る。そして計画を実現するため、計画内容の都市計画決定手続き（計画のオーソライズ）、欧米に比較すれば比較的弱いものの民間の立地動向に対する規制・許可、収用権等の制度が整えられている。

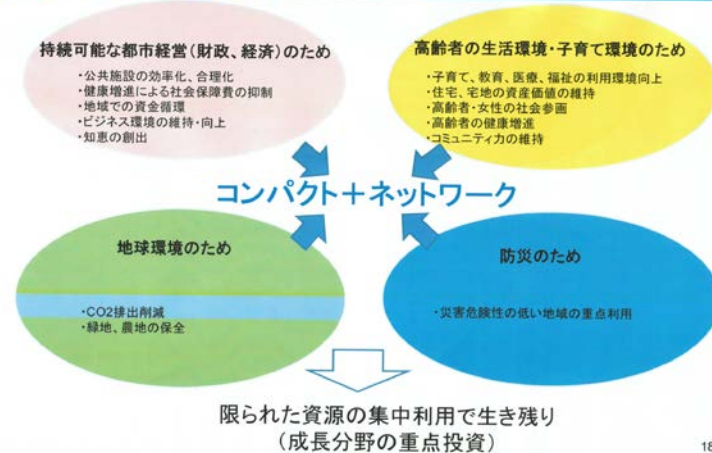
しかし現実のまちづくりでは、国や都道府県・市町村の組織体制、行政能力から、多様なメニューが用意されている都市施設のうち具体的に公共側で整備されるのは道路、公園、下水道等に限られ、また市街地整備事業も土地区画整理事業、市街地再開発事業等に限られている。

したがってマスタープランに示された将来像を実現する担保処置は十分ではなく、またPDCAサイクルに基づく評価も行っていないため、計画実現に向けての取組みは十分であるとは言い難く、このため様々な都市計画上の課題が惹起している。

4. コンパクトシティ（集約型都市構造）を目指す新しい取組み

このような中で今日では、高齢者にとっても子育て世代にとっても安心して安全・安寧で快適な都市生活が営めること、財政面で持続可能な都市経営の見通しが立てられること、さらに良質な地球環境、自然環境を目指した低炭素型の都市構造が実現できること等が課題となっている。そのため人口密度の薄い市街地が大きく広がった現在の都市を見直し、将来人口に相応しいコンパクトなまちに作り変えることが重要な政策テーマである（図—3）。

6.なぜコンパクトシティか？



具体的には、地方都市では生活サービス機能や行政サービス機能等を都市の中心拠点や生活拠点に集約させるとともに、拠点の周りや鉄道・バス等の公共交通路線沿いに居住を誘導し、併せて公共交通を充実させる。一方、大都市圏では、既存ストックを活用しながら医療・福祉、教育・文化、商業施設等を住まいの近くに配置し、高齢者や子供たちの生活に対応したまちを作り上げる。そして、これらコンパクトなまちづくりを通して都市の持続可能性を高める。

ところでコンパクトなまちを作る取組みは必ずしも新しい概念ではない。もともとわが国の都市計画体系は欧米、特に英国・ドイツの都市計画思想に基づいて構築されており、その基本思想は人の居住を中心に日常生活が営まれるまとまった都市空間を作ることにあった。今日のコンパクトなまちづくりについての議論は1990年代から始まり、2000年代に入り人口減少が現実のものとなって本格的に論じられるようになった。具体的には、2007年7月に社会資本整備審議会第2次答申において、長期の人口減少予測のもと初めてコンパクトな都市空間像のイメージが示され、これに向けての取組みの必要性和緊急性が主張された。また2012年9月の社会資本整備審議会都市計画制度小委員会中間とりまとめでは、さらに踏み込んで「日常生活に必要なサービスや行政サービスが住まいの身近に存在する『集約型都市構造』の実現を目指す」との見解が示された。このような政策指針とともに、この時期、全国約7割の市町村が都市計画マスタープランにおいて、今後の都市計画の取組みとしてコンパクトシティを目指す位置付け、コンパクトシティの認識が深まった。

5. 新しい都市計画の仕組み(立地適正化計画)

(1) 立地適正化計画のねらいと特徴

都市のコンパクト化が提唱され取組みが始まったものの、現実には富山市をはじめとする先駆的都市を除いては、残念ながら理念的、観念的レベルの取組みに留まっていた。これに対し国は、人口減少・少子高齢化に突入した現在、もはや理念的、観念的議論では手遅れになるとの深刻な危機感から、2013年に入り急遽、具体的実践的施策を構築する検討に入った。わずか3カ月間で具体案(骨子)を作成し、その後、法制度整備、関係予算要求、税制改正等の制度設計に取組んだ。この結果、2014年5月に都市再生特別措置法改正案(立地適正化計画の創設)を閣議決定し、同年8月から施行し今日に至っている(図—4)。

1. 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要

国土交通省

平成26年8月1日施行

背景
 ・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。

法律の概要
 ●**立地適正化計画（市町村）**
 ・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
 ・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壌づくり（**多極ネットワーク型コンパクトシティ**）

都市機能誘導区域
 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

- ◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進
 - 誘導施設への税財政・金融上の支援
 - ・外から内（まちなか）への移転に係る買換特例 **新**
 - ・民間機構による出資等の対象化 **新**
 - ・交付金の対象に通所型福祉施設等を追加 **新**
 - 福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和
 - ・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 **新**
 - 公的不動産・低未利用地の有効活用
 - ・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 **新**
- ◆歩いて暮らせるまちづくり
 - ・前置義務駐車場の集約化も可能
 - ・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
 - ・歩行空間の整備支援 **新**
- ◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール
 - ・誘導したい機能の区域外の立地について、届出、市町村による働きかけ

◆誘導施設への税制支援等のための計画と中活法に基づく税制支援等のための計画のワンストップ申請 **新**

居住誘導区域
 居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

- ◆区域内における居住環境の向上
 - ・区域外の公営住宅を売却し、区域内で建て替える際の除却費の補助 **新**
 - ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度（例：低層住宅専用地域への用途変更）
- ◆区域外の居住の緩やかなコントロール
 - ・一定規模以上の区域外の住宅開発について、届出、市町村による働きかけ
 - ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能
- ◆区域外の住宅等跡地の管理・活用
 - ・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
 - ・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
 - ・跡地における市民農園や農産物直売所等の整備を支援 **新**

公共交通 維持・充実を図る公共交通網を設定

- ◆公共交通を軸とするまちづくり
 - ・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）
 - ・都市再生特別措置法へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所や歩行者の公共交通優先の整備支援 **新**

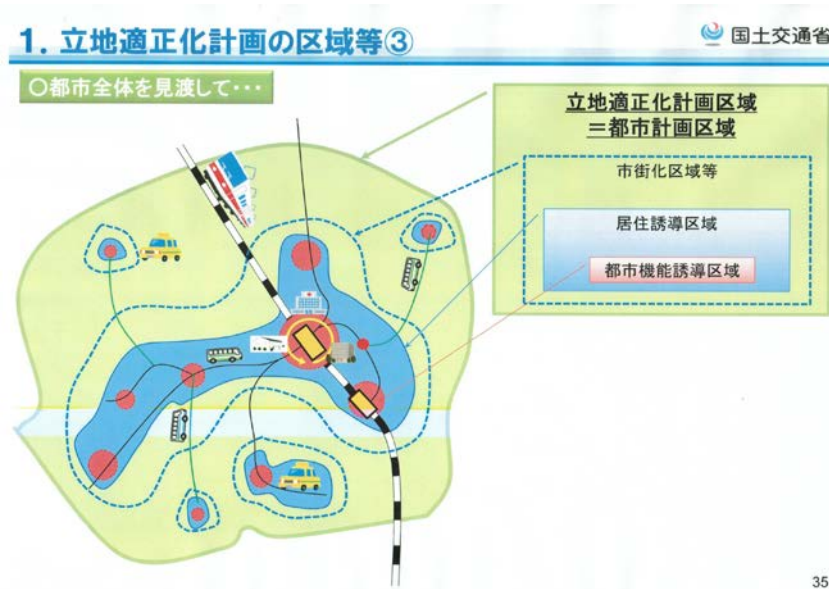
※下線は法律に規定するもの 25

これまでの都市計画体系（前述の論理・整合性を重視した体系と行政中心の実施体制）だけでは、今日のダイナミックな都市変化に立ち向かうことはできない。そこで本制度では、①経済的要因を取り込んだ市場メカニズムに足場を置き、②民間活力による都市空間の再編成を図る方向に都市計画の取組みを転換させることにした。これはまさに1968年に現在の都市計画法が施行され、戦前より長年に亘り継承されてきた旧都市計画体系を一変させた取組みに匹敵するほど、都市計画の世界では抜本的な制度改正、新しい仕組みであるといえる。

本制度は、人口減少・少子高齢化時代において都市の持続的発展を期待する計画体系であり、①まずは都市の現状を様々な角度から分析・評価し、問題点を抽出するとともに、中長期の人口フレームに基づきまちづくりの政策課題と取組みの方向性を示すことから始める。②次いで、これに基づき都市生活、都市活動を維持するシナリオを描く（どの地区等にどのような機能を集約的立地させるか、またそれをどのような時間手順で実現させるか等）。そして、このシナリオ実現のための手法・手段を整え、時間経過とともにその成果を確認する方法を準備する（シナリオライティングによるプランニングプロセス論）。③計画目標も当初は当面（近未来）の目標レベルとし、時間経過とともに柔軟に見直し再設定する。これまでの計画体系が長期目標を設定した後、時間をかけて目標の実現を図る極めてリジッドで静的な計画であるのに対し、いわば動的な計画といえる。④これを実現する主体は公共ではなく民間（市民や企業）であって、実現の手法、手段も強制力を伴った手法、手段ではなく、誘導型の手法、手段により構成する。⑤このため、これまでの計画体系における論理一貫性や計画の整合性よりも、計画目標の達成度（集約型都市構造の実現）をメルクマールとし、これまで以上にPDCAサイクルによる計画達成度を重視する。⑥しかも国が主導して計画策定を推進してきたこれまでの護送船団方式による計画体系と異なり、危機感を持った市町村の自主的、主体的取組みに期待する極めて計画自由度の高い制度である。したがって積極的に計画を立て実践に邁進する市町村では、従来の都市計画の範囲をはるかに超える総合的取組みを図る等、様々な創意工夫を凝らした独自の取組みが可能であり、地域特性を發揮することができる。反面、危機意識が薄く計画策定の意欲に乏しい市町村では、困惑を極める可能性が高い。いわば市町村の意識と知恵の競争に期待する新しい都市間競争の芽生えともいえる。

(2) 立地適正化計画の主な内容

1) 市町村は都市全体を見渡しながらか中長期に亘る都市生活、都市活動を維持するため、どのようなコンパクトシティの実現を図るかのシナリオを作成する。具体的には、①住宅を誘導し一定の人口密度を維持しようとするエリアとして『居住誘導区域』を設定するとともに、②生活サービス機能や行政サービス機能を誘導するエリアとして『都市機能誘導区域』を設定する（図—5）。



35

2) 居住誘導区域においては、住宅立地を誘導する各種の支援措置を講じる。例えば、当該地域の緑化の推進や良好な環境の形成を図る等、市町村による居住環境向上の取組みに対し国から財政支援する。また区以外から区域内へ公営住宅を建替える際には除却費について国から支援する。さらに富山市のように民間住宅に対しても公的支援を図るケースも生まれている。一方、このようなインセンティブに加えて、居住誘導区域外で一定規模以上の住宅地を開発する場合、民間開発主体に対し市町村への事前届出を義務付け、これより市町村は区域内に立地するよう働きかけるディスインセンティブ条件を整えている。市町村によってはさらに強力な立地抑制措置を講じ、市街地の集約化を促進させることもあり得る。

3) 一方、都市機能誘導区域においては、各種都市機能の立地に対し支援措置を講じる。例えば、新たに医療・福祉、教育・文化、商業等の生活サービス機能の立地・整備を助成する市町村に対し、国から財政支援する。また生活サービス機能を区域外から区域内へ移転させる場合、税制上の買換え特例措置を講じる。このようなインセンティブに加えて、都市機能誘導区域外に生活サービス機能を立地させる場合は、同じようなディスインセンティブ条件を用意し、都市機能の集約化（即ち都市構造の集約化）を図ることとしている。

4) このほか、居住誘導区域や特に都市機能誘導区域では、何よりも生活サービス機能や行政サービス機能への市民の足を確保することが重要である。このため市町村は立地適正化計画と並行して鉄軌道・バス等の公共交通網を充実し、公共交通を軸としたまちづくりを進めるための計画を策定し、支援することとしている。

6. 都市機能誘導区域を中心とした都市のリノベーションの推進

（都市機能及びそれを支える都市エネルギー供給等の基盤整備の促進）

以上の計画、支援に加えて、国では都市の成長を促すため、全市町村に対し「ひと・まち・しごと創生総合戦略」を策定することを指示し、同時に各省庁の関係施策を連携させる支援策を講じようとしている。具体的には、国交省を中心に10省庁によるコンパクトシティ形成支援チームを設置し、課題やニーズの吸い上げ、国の制度・施策への反映、市町村への対応等を進めている。また都市機能誘導区域については、引き続きこれまでの低炭素まちづくり支援事業をはじめ都市機能立地支援事業、都市再構築戦略事業等を推進することとしている。

都市のコンパクト化は、CO2排出量の削減のみならず、エネルギーの利用効率向上にとっても重要な施策である。このため国は立地適正化計画と併せて都市エネルギー供給の基盤整備にも力を入れている。都市エネルギー対策は、これまでの建築物単体でのエネルギー効率化だけでなく、業務継続地区（BCD：Business Continuity District）の考え方にみられるように、一定の区域内でのエネルギーの自立化、多重化に資するエネルギーの面的供給ネットワークシステムを整備することも重視している。まずは災害対応を念頭にエネルギーの安定供給を目指し、計画策定、コーディネート、施設整備（ネットワーク、マネジメントシステム、関連施設の整備等）を支援する制度を創設しているが、今後はこれを拡充する方針に立っている（図-6）。

災害時業務継続地区整備緊急促進事業の創設(平成27年度) 国土交通省

- 都市機能が集積しエネルギーを高密度で消費する拠点地区であって、災害対応の拠点となる地区における災害時のエネルギー不足は、業務継続や災害対応に支障をきたし、我が国経済への影響も大きい。
- このため、当該地区において、エネルギーの自立化・多重化に資するエネルギー面的ネットワークにより、災害時の業務継続に必要なエネルギーの安定供給が確保される業務継続地区(BCD: Business Continuity District)の構築を支援することにより、我が国都市の防災性の向上を図る。

- 業務継続地区を構築するための計画策定、コーディネート、施設整備(エネルギー供給施設、ネットワーク、マネジメントシステム及び関連施設の整備等)を支援する制度を創設。

<地域要件>
次のいずれかに該当する地区

①都市再生特別措置法に規定する都市再生緊急整備地域、又は、1日あたりの乗降客数が100万人以上の主要駅周辺にある地区であって、供給先に災害対策基本法に規定する指定公共機関(指定地方公共機関を含む)の施設、災害拠点病院、一時滞在施設のうち一以上を含む地区

②都市再生特別措置法に規定する立地適正化計画に基づく都市機能誘導区域内に存し、かつ、事業について都市の低炭素化の促進に関する法律に規定する低炭素まちづくり計画に記載された地区内にあり、供給先に地方公共団体の本庁舎と、災害対策基本法に規定する指定公共機関(指定地方公共機関を含む)の施設、災害拠点病院のうち一以上を含む、災害発生時における対応の拠点となるべき地区

<補助対象、事業主体及び補助率>

○補助対象

- 計画策定支援、コーディネート支援、施設整備事業支援

○事業主体(直接補助事業者、間接補助事業者)

- 地方公共団体、都市再生機構、法律に規定する協議会、民間事業者等

○補助率

- 1/2(計画策定支援、コーディネート支援^{※1})
- 2/5(施設整備事業支援^{※2,3})

※1 民間事業者等の場合は間接補助のみとし、補助基本額は補助対象事業費の2/3。
 ※2 民間事業者等への直接補助の場合、補助基本額は補助対象事業費の23%。
 ※3 民間事業者等への間接補助の場合、補助基本額は補助対象事業費の23%の2/3。

<予算額>
○348百万円(平成27年度)

防災性に優れた業務継続地区(BCD)の構築(イメージ)

以上のように、今回の都市計画制度の改正に基づく立地適正化計画の策定は、これまでの計画制度の考え方や取組みを抜本的に改め、本格的に都市のコンパクト化やリノベーションを推進し、持続可能なまちを実現することを目指している。

<参考文献>

1) 国土交通省 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」(第2次答申) 2007年7月

- 2) 国土交通省 社会資本整備審議会「都市計画に関する諸制度の今後の展開について（中間とりまとめ）」
2012年9月
- 3) 国土交通省都市局 都市再構築戦略検討委員会中間とりまとめ、2013年7月
- 4) 村橋正武：「これからの都市計画を考える（立地適正化計画の特徴と視点）」地域デザイン研究会プロジェクト研究会 2015年1月
- 5) 国土交通省「改正都市再生特別措置法等について」2015年6月
- 6) 村橋正武：「立地適正化計画の全国的な取組み」地域デザイン研究会 2015年7月