

「本格的な人口減少社会に向けた都市政策の在り方 ～立地適正化計画の現状と課題～」

調査情報担当室

2017年10月16日、「本格的な人口減少社会に向けた都市政策のあり方 ～立地適正化計画の現状と課題～」をテーマとした講演会が開催されたので、その内容を紹介する。

なお、本稿に掲載されているデータ等は、講演会開催時点のものである。また、講演会の資料（スライド）は末尾に添付している。

基調講演

野澤 千絵 氏（東洋大学 理工学部教授）

コーディネーター 兼 コメンテーター

神田 慶司 氏（大和総研 政策調査部 シニアエコノミスト、企画調整室
客員調査員）

○神田氏（以下、敬称略） 本日は、日本経済の重要課題である地方活性化の観点から、自治体のまちづくりの在り方について、都市計画や住宅政策などがご専門の野澤先生にお話を伺いたいと思います。

今回のテーマである立地適正化計画は、都市全体を見渡したマスタープランとして位置づけられており、全国の自治体で作成が進められています。人口減少や少子高齢化が急速に進展する中で、コンパクト・プラス・ネットワークを推進する立地適正化計画は非常に重要ですが、今後、各自治体はこの計画を実現することができるのか、計画通りに進まない可能性があるとしたらどのような課題が見込まれるのかなどについて、野澤先生に伺いたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

○野澤 ご紹介にあずかりました、野澤です。立地適正化計画については、制度そのものは分かるが、市町村のホームページで公開されている立地適正化計画を見ても、一体どう評価してよいのか、よく分からないと言われることがあります。今日は、立地適正化計画そのものの話は後半しますが、まずは、これからの非常に深刻な人口減少、超高齢社会を念頭に置いて、単に立地適正化計

画やコンパクトシティ論といったものではなく、もう少し踏み込んで、都市計画の制度そのものがどんな状況にあるのかということをご概観した上で、それを踏まえて、立地適正化計画をどのように使っていくかといった流れで進めていきたいと思います。

1. 日本の都市計画の枠組み

最初に、都市計画に詳しい方は、ほとんど知っている話かと思うのですが、今の地方の現状について、都市計画の視点からお話しします。

日本の都市計画の枠組みでは、実は、都市計画法で対象とできる所は決まっています、日本の全国土 3,780 万ヘクタールのうち約 3 分の 1 程度が、都市計画法にいう都市計画区域として指定されています。その中に、「市街化区域」という、市街化を促進すべき区域と、農地などが多い「市街化調整区域」という原則として市街化を抑制すべきとする区域があって、市街化区域と市街化調整区域の区分は、一般的に「線引き」と言われています。また、これ以外に、「非線引き区域」といって、1968 年に都市計画法ができた当時、地方で農地ばかりしかなく開発圧力があまりないとされたところは、線引きが行われないままのエリアがあって、現在 494 万ヘクタール程度もあります。なぜ、この話をするかというと、立地適正化計画など、都市計画の規制を考える時には、この非線引き区域や都市計画区域外も含めて広域的に土地利用規制の連続性を見ないと、市町村ごとの立地適正化計画の内容を見ても読み解けないということがあるからです。

市街化区域では、容積率等いろいろな規制緩和制度があって、市街化調整区域でも、開発許可権限を有する自治体が条例を制定し、区域を指定すれば、開発基準の緩和が可能で、宅地開発や産業系の開発も許容されるということになっています。問題は、非線引き区域や都市計画区域外といったところですが、これは開発規制が無いに等しいエリアで、例えば非線引き区域では 3,000 平方メートル以上の開発行為でなければ開発許可が要らないなど、規制が非常に緩くなっています。

2. 自治体における都市計画の例と問題点

では、どのようにして都市計画の線が引かれているかです。例えば、東京都は、ほとんどが市街化区域で、八王子の西半分くらいのところで市街化区域と市街化調整区域を分ける線が引かれています。

また、埼玉県は、県のほぼ東半分（県南地域の全域と圏央道地域のほとんど、

県北地域の一部)が線引き都市計画区域です。そして、ときがわ町など圏央道地域と県北地域の一部が非線引き都市計画区域となっています。さらに、秩父などは都市計画区域外となっています。

地方はどうでしょう。例えば、群馬県は、前橋市、太田市、館林市など県の南東部に線引き都市計画区域、その周辺に非線引き都市計画区域が広がっていて、更に外側は都市計画区域外となっています。また、群馬県は、市町村合併などの関係で、前橋市、高崎市等では合併の前の状況がそのまま置かれ、線引き区域と非線引き区域が同じ市町村に併存するような状況になっています。

群馬県について、もう少し細かく見てみましょう。前橋市及びその周辺の人口の増減について見ると、本来は、人口が増加していくのは市街地であるはずですが。ところが、現実には、その線とはあまり関係なく街が広がっています。人口が増加しているところは、市街化区域ではなく、市街化調整区域より更に外縁部に当たる吉岡町などの非線引き区域になっています。非線引き区域は、昔で言えば田舎ですが、1968年に現在の都市計画法が制定された後、国道や県道等が整備され、橋が開通し、バイパスもできたことを背景に、開発規制もほとんどなく土地も安い非線引き区域に開発需要が流れてしまうということが起こっています。そうすると、前橋市は、人口や開発需要を周辺の自治体に取り残ってしまうことになるので、何とか自分たちの人口を流失しないようにということで、市街化調整区域の規制緩和を行います。その結果、都市が郊外に向かってどんどんと無秩序に拡大しているというのが、現状です。

市街化区域は、開発許可が必要で、土地利用規制がきちんに行われているのですが、市街化調整区域で規制緩和がなされたり、非線引き区域であるために開発規制がほぼないというようになっていて、同じ都市圏として一つの生活圈を形成しているにもかかわらず、土地利用規制が非常に不連続な状態になってしまっています。これは、都市計画法制定後の1970年前後に行われた線引きが、そのまま残っているからです。特に群馬県は車社会なので、昔から下水道や公共施設などの公共投資を行ってきた古い町では人口が減って空き家だらけになり、その一方で、郊外では、車があれば生活できるというわけで、人口が増加しています。

次に高知県を見ましょう。高知県では、高知市、南国市、いの市だけが線引きをしていて、残りの部分は、非線引き区域又は都市計画区域外となっています。したがって、高知県では、都市計画法に基づく開発規制があるのはこの3市だけで、他の地域では開発規制がないに等しいということになります。そうすると、前橋市などと同じ構造で、例えば、南国市は線引きされ市街化調整区

域で規制されているが、隣の香南市は非線引きなので、人口がどんどん取られてしまうことになります。南国市にとっては、それでは損だということで、開発規制を緩和したいとなってくるのです。要するに、コンパクトシティや立地適正化計画を考える時、各市町村にとっては人口を隣の自治体に取りたくないという思いが働いてしまうので、市町村ごとにコンパクトシティ政策を考えるだけでは限界があるのではないかと思います。

群馬県に話を戻しましょう。実際に、「開発規制がない方がうるさいことを言われなくていい、非線引き区域のままでいたい」という市町村は、非常に多いです。線引きされるよりも、非線引き区域でいる方が、開発規制がないに等しいので、農地所有者が「宅地開発をしたい、土地活用したい」と言えば、ぽつぽつと家が建つわけです。そうすると、例えば、車産業で頑張っていこうという太田市の北関東自動車道太田藪塚インターの周辺では、本来的には工場や産業系の立地として最適のエリアなのですが、既に土地が虫食い状に開発されているので、適切に産業の誘致ができないという状況に陥ってしまいます。都市計画に関しては、経済系の人たちから「うるさいことを言うな」というような雰囲気も結構あるわけですが、土地利用の規制をきちんとして適正に土地を利用していくということができないと、せっかくの好条件の立地でも、先にまばらに家が建ち始め、産業を誘致したい時にできなくなってしまうという悪循環の状況になります。仮にここが市街化調整区域だとすると、都市計画法には調整区域の地区計画など、いろいろなメニューがあるので、きちんと都市計画を立て、渋滞させない、農地との営農環境に影響を及ぼさないなど調整をしながら、他方で規制緩和も行いつつ、後々の工場立地にも備えるということができるということになっていたはずです。

その他の例として、香川県では、2000年の都市計画法改正により線引きするかしないかを各都道府県が決められるようになった後、都市計画区域に新たな区域を編入して都市計画区域の拡大を行いつつ、開発圧力がそれほどないからということで、線引きを完全に廃止しました。また、これとは逆に、山形県鶴岡市は、これまでは線引きをしてこなかったのですが、今後はきちんと都市計画をしようということで、線引きをするというようなことになっています。

3. 地方分権の進展と都市計画～開発許可制度

もう一つ見ておかないといけないのは、地方分権が非常に進展したので開発許可の権限が相当、市町村に下りていることです。

例えば、埼玉県は、おそらく全国的に見ても相当に地方分権が進み、非常に

良い面がある一方、開発許可権限を町レベルまで下ろすということをしていきます。小規模な町にまで開発許可権限を下ろしているということは、それぞれの町で開発規制を緩和することも可能になってくるというわけです。

開発許可制度とは、市街化区域では500平方メートル以上の開発行為の場合に「開発許可が必要となり、市街化調整区域での開発行為の場合は原則として規模を問わず開発許可が必要（農業関係の用途では許可が不要な場合もあります）、非線引き区域は3,000平方メートル以上の開発行為で開発許可が必要になる」といった制度です。また、準都市計画区域というものもありますが、そこも3,000平方メートル以上の開発行為で開発許可が必要、そして、都市計画区域外や準都市計画区域外では、1ヘクタール以上の開発行為で開発許可が必要になります。都市計画区域外といっても、千葉県の木更津市などは、少し郊外に行くとすぐに都市計画区域外です。そうすると、街中ではなく、都市計画区域外に住宅地の開発が進むということも起こってきます。

市街化調整区域の開発許可制度（立地基準）については、2000年の法改正により、条例の定めによって区域や用途を定めたら開発してもよい、宅地開発オーケーというような規制緩和もされています。

東洋大学理工学部は川越市の市街化調整区域にあるのですが、10年と少し前に私が川越に着任し、そこで日々「おかしいな」と思っていました。市街化調整区域にもかかわらず、虫食い状に宅地開発が進んでいたのです。教科書的な理解から考えると、市街化調整区域では農家の分家住宅などは建てられるけれど、一般の宅地開発が進むことは、普通はありません。調べてみると、川越市では、前市長や議員サイドで人口を増やしたいという非常に強い思いがあって、そこにちょうど市街化調整区域の緩和制度ができたので、これを利用して条例を制定したというわけです。その時、本来は、地図に線を引いて緩和される区域を示すのですが、川越市では線を引かずに文言で区域を指定しました。道路幅が4メートル、下水道があること、ない場合は側溝水路を管理する水利組合の合意があることなど、いろいろな要件があるのですが、そういった条件に合えば開発オーケーですとした結果、宅地開発が虫食いの行われ、本来、人口が増えるべき市街化区域では人口が減り、市街化調整区域で人口が増えるということになってきました。

市街化区域及び市街化調整区域に占める開発許可面積の割合について、条例の制定前と制定後で比べてみると、案の定、条例を制定すると市街化調整区域にたくさんの開発案件が移ってしまって、開発意欲がシフトしてしまったというわけです。安い所に宅地開発をして人が増えれば、それもよいのではないか

という意見もよく聞かれるのですが、今後は人口も減っていくわけですし、下水道や小学校などが整備されてきた市街化区域の人口が減り、そういったものがない所に宅地が増えると、後追的に公共投資が必要になってくるということで、非常に問題だと思います。川越市では、市街化調整区域の規制緩和施策により本当に市の人口が増えたかどうかについて、住民基本台帳のデータを使って調べたのですが、それによれば、市街化調整区域内の規制緩和区域に移転してきた人のうち 31%が同じ市内からの移転、3 割が近隣市町からの移転となっており、もう少し広い範囲で見ると、農地をつぶして近隣同士で人口が移動しているだけなので、全体として人口増加があるわけでもないということです。

営農しようという人にとっては、虫食い状に人が住んでくると、困ったことも起こります。周りが農地だと下水道がないので、合併浄化槽を設置して下水を処理してから側溝に流すのですが、そういう機器のメンテナンスをしない、メンテナンスの必要性を知らない人がいて、非常に汚い下水が農地の方に流れていくことがあります。また、年に何回か水路の掃除をコミュニティで行うのですが、新規居住者は参加しなかったり、これとは反対に、新規居住者からは、農機具の音がうるさいとか、消毒薬の臭いが気になるとか、苦情が出たりします。本来は、地域の活性化のため人口を増やしていこうという話だったのですが、新旧住民の間であつれきも発生し、結局、川越市では、市街化調整区域内の規制緩和区域の指定を全面廃止ということになりました。

こういった緩和を全面的に廃止した先進的な自治体は、私が知る限り、川越市と堺市だけです。なお、和歌山市でも区域の大幅縮小ということをしています。一旦緩和を始めると、やめることはなかなかできないということかと思いますが、この「やめる」ことのきっかけになったのが、2006 年の都市計画法改正でコンパクトシティが国の政策に掲げられたことだそうです。そういったことで、川越市は、コンパクトシティ政策に踏み込んでいくことになります。

4. 羽生ショック～賃貸住宅の供給過剰・空き部屋急増問題

テレビなどでも話題になりましたが、埼玉県羽生市は、同じように市街化調整区域で規制緩和をしたところ、なぜか賃貸アパートばかりできることになりました。金融緩和や相続税対策ということが言われていますが、どう見ても需要がなさそうな農地に賃貸アパートがたくさん建ち、羽生市では 2003 年から 10 年間で、空き家の増加率が 2.03 倍、賃貸住宅の空き部屋の増加率が 2.14 倍と、同じ J R 沿線の市町村に比べてかなり多くなっています。空き部屋が多い

と、大麻を栽培していても誰も気付かず大麻工場のようになったところを摘発されるというように、治安も悪くなっていきます。そのように、羽生市では、市街化調整区域における低入居率のアパートや、「空き家問題」としての、「空きアパート問題」の発生、治安の問題のほか、市街化区域におけるアパート経営の圧迫等の課題も心配されるということで、規制緩和を見直し、賃貸アパートの建設は認めない方針に踏み込むことになるわけです。データを見てみますと、羽生市では、調整区域の規制緩和後、隣の行田市よりも賃貸アパートの建設が増えていたのですが、規制緩和条例を見直したところ、最初の規制緩和前の状態に戻ってくるということになっています。

そういった中で、非線引き区域についても、例えば群馬県のみどり市では、下水道、小学校、駅などといった公共インフラとは関係なく、住宅がバラバラに、無秩序に建てられています。このような住宅のバラ建ちだけではなく、用途地域をきちんと決めていないので、ホテル、自動車関連工場など、何でもかんでも建ってしまいます。ある日、突然、自分の家の横に工場が来ても、文句が言えないという状況です。ただ、みどり市は、今は全体的に人口が減っているのです、一人当たりの水道管延長や市町村道面積で考えてみると、今後は当然ながら一人当たり負担が増加していくことが目に見えています。こうして低密にバラバラと拡散してしまった都市を今後どうしていくかということが、問われてくることになろうと思います。

5. 線引きを廃止した高松市の人口動態

「線引きは、もはや必要ではないのではないか」といった論調があった時期があります。香川県は線引きを廃止し、高松市も線引きを廃止されました。その後、高松市では、中心市街地では人口が減り、元々市街化調整区域だった郊外では人口が増えています。ここで、高松市の人口増減について詳しく見てみると、高松市内では人口が増えているところもあるのですが、結局、川越市と同様に、市内間の人口移動が進んだだけなのです。市外から移転して人口が増加したというものではありません。

高松市が線引きを廃止したのは、県が廃止したということもありますが、都市計画区域外に隣接していたということがあります。そうすると、都市計画区域外では地価が安いので、そちらに人口が取られていったのです。そうであるならば、せめて人口移動が市内にとどまってくれる方がよいという考えになるわけです。周辺の土地利用規制の状況を見ながら、それぞれに開発可能なエリアを割り付けていくというような実効性が今の都市計画にないので、それぞれ

の市町村だけの視点での都市計画が行われるというわけです。

現実の問題としては、人口が増加している地域では、ごみ収集が非効率でコストが増加したり、小学校の増築や子育て支援施設などの新たな公共投資のため、いろいろとお金が必要になってきたりしている一方で、人口が減少している旧中心市街地は空き家だらけになって、これまで公共投資をしてきたまちが老いてスカスカしているという状況に陥っています。結局、税金で面倒を見なければいけない面積が明らかに増えているというわけです。

6. インフラ・公共施設の老朽化問題

都市的土地利用の面積が年々右肩上がりに増えていながら、人口は減ってくる、世帯数も 2019 年ごろから全国的に減ってくる可能性が出てくる中で、コンパクトシティというものが重要になってきています。

ただ、政策としてコンパクトシティと言っても、私たちの生活は非常に広域化しており、地方ではロードサイドショップが定着化しており、ショッピングモールや企業では広大な駐車場が整備され、車で来る買い物客や従業員に対応しています。また、どこの地方でもニトリやイオンなど同じようなチェーン店がロードサイドにあり、さらに、全国どこでもパソコンのクリック一つで Amazon や楽天で買い物ができるなど、ライフスタイルとしても均質化しているということが言えます。なお、最近の物流系の企業の人の話では、昔は農地を安く取得できればよいという発想だったそうですが、最近は、それよりも、労働力の担い手、つまり、アルバイトや従業員を確保できるかどうかという観点から、人口密度、人口の将来推計も見ながら立地戦略を立てているとのこと。いよいよ人口が減り始めている中で、特に担い手の確保ということが課題となってきたということかと思います。

その一方で、水道は維持だけではなく、古くなった水道管の更新も必要になり、また、地方では鉄道やバス路線で赤字が続き、スーパーなどは撤退することも多くなっています。さらに、訪問看護系のホームヘルパーの担い手も少なくなってきたおり、広範囲に遠いところに低密に住まれると、1 日で回りきれないといったことが起きてきています。最近は、宅配便の担い手も少なくなってきたので、公共施設にも宅配便のロッカーを置き、再配達をしないで済むような形にしないと大変だというニュースも聞かれますが、こういったロッカーの設置がどこに多いのかを調べてみると、実は都市部では非常に多く、例えば埼玉県では 151 件となっています。都市部でこういったことが進んできているのは、逆に言うと、担い手の問題がじわじわと私たちの生活に影響を及ぼし

てきているということではないかと思います。

習志野市について見てみますと、習志野市では高度経済成長期に非常に多くの公共施設を造ったのですが、それが今、一気に老いているということで、試算すると約6割の公共施設の床面積を削減しないといけないという結果になっています。これまでの水準の建設投資のお金をつぎ込んでも全ての公共施設を維持・更新できないということで、そのためには、公共施設の床面積をかなり削減しないといけない状況に陥っています。また、習志野市では旧耐震基準の公共施設が2009年時点で72%に上るのですが、これは、習志野市だけが特に悪い数値というわけではなく、目黒区で58.6%、三鷹市で55.2%、さいたま市で51.9%となっています。つまり、高度経済成長期に造った公共施設が老いているということであり、その更新が今、必要になっているのですが、全ての公共施設やインフラをそのまま同じように更新することは不可能です。どの市町村も、いろいろな計画書でそういったことを書いており、要するに、公共施設の床面積を現実には減らしていかなければいけないということです。あまり話題になりませんが、下水道は、市街化区域でこれまで重点的に公共投資をして造ってきました。今回紹介した高松市もそうですが、昔からの古いまちでは、今、空き家や空き地が増え、すかすかとした感じになってきています。これは、居住者で相続が発生してそのままにしていることがあるからですが、言い換えれば、これまできちんとまちを整備してきたのに、それが持続的に更新されてきていないということです。これから人口密度が低下していく中で、特に下水道の維持管理が大変になるのではないかと考えています。そういった中で、世帯数も減っていくということになるわけです。

7. コンパクトシティを進める上での課題

以上のように、都市の低密拡散・非効率の影響がいろいろと出てきている中で、これまでと同じようにはいかないことを自覚して、コンパクトシティを進めていこうという方向に舵を切っているわけですが、都市計画における土地利用規制の枠組みは高度経済成長期のままであり、その他の制度でもいろいろと問題があります。

例えば、インフラの維持・管理計画や公共施設等総合管理計画など、自治体のいろいろな計画を見ると、インフラや公共施設について、個別施設ごとのメンテナンスサイクルや長寿命化していこうというような視点はありますが、縮小や集約というところには、なかなか踏み込めていません。また、公共施設等適正化計画は、唯一、集約・縮小という視点で、財政面から必要とされる削減

の規模などを計算していますが、では、どの施設をどう集約していくかという、空間計画や立地などの関係に踏み込んでいる自治体は、非常に少ないという状況になっています。

さらに今後、大事になってくるのは病院です。今、高度経済成長期に建てた病院では老朽化が進んでいます、病院では入院患者がいるので、現地での建替えは難しいのです。広い駐車場がある場合には、そこに病院を建て、新しい建物に病院が移転する形での建替えということが行われています。ただ、30年や50年といった将来を見据え、その立地が本当に良いのかを考えるということは、あまり行われず、都市計画との連携も不十分という状況も起こっています。

こういったことを見ていくと、結局のところ、都市機能や住宅の立地誘導機能が非常に弱いという課題が浮かび上がるわけです。そういった中で、立地適正化計画というものができたわけですが、2017年7月1日現在で、348都市が立地適正化計画を策定済みあるいは策定中となっています。

8. 立地適正化計画の具体例

立地適正化計画とは、基本的には市街化区域の中に都市機能誘導区域と居住誘導区域を設定することになっていて、市街化調整区域は自動的に居住誘導区域外になります。非線引き区域は立地適正化計画の対象とすることはできます。

立地適正化計画では、都市機能誘導区域及び都市機能誘導施設とともに、居住誘導区域を設定しなければいけないのですが、こういった、言うなれば、線引きというものを、今、各市町村が頑張っているということなのです。

では、線は引いたが、その後、どのように誘導するかということですが、基本的には、区域内に、例えば都市機能誘導施設が立地する時には非常に手厚い税制とか融資の優遇措置が得られるといった構造になっています。また、都市機能誘導区域外や居住誘導区域外に立地する時には届出が必要となり、場合によっては勧告もできるという制度になっています。

繰り返しになりますが、立地適正化計画では、市街化区域と非線引き区域が対象になっています。例えば、川越市では、検討中のものですが、都市機能施設を広域的・市全域型、中域型、生活密着型というように分けて、どのエリアでどういう施設を建設するか、また、維持するかということを決めていくことをしています。

立地適正化計画にどういうタイプがあるかについて、幾つかのパターンに分類してみました。一つは、「面指定型」です。例えば、花巻市は非線引き区域ですが、非線引き区域でも用途地域を指定することができるので、花巻市は用途

地域を指定したエリアを対象に、居住誘導区域と都市機能誘導区域を定めています。区域の境界線がきれいな直線になっていないのは、災害の危険性があるようなエリアを区域から除きたいためです。ひと言で言うと、面指定型とは、比較的広範に区域を指定するのですが、防災の観点等により、危険なエリアをそこから外すという引き算の論理で指定するというパターンかと思います。同様の例としては、例えば、弘前市や和歌山市なども同様の指定の仕方をしています。

二つ目は、公共交通沿線を重視して、とにかく公共交通のネットワークを維持するという観点から立地適正化計画を指定するというような方法です。これは、「公共交通沿線指定型」と言えるかと思いますが、例えば熊本市では、公共交通の沿線で徒歩圏内のところに居住を誘導しましょうという形で、居住誘導区域の指定を行っています。市街化区域でも公共交通の沿線から外れているところは居住誘導区域に入らないということになります。同じような例として、岐阜市や金沢市も、こういう形で、公共施設、公共交通を重視して線を引いています。

また、少し変わっているタイプとして、釧路市があります。地方では、公共交通の交通網は余りないのですが、釧路市では、ロードサイドショップも釧路市にとってみると生活のための機能の一つだということで、幹線道路の沿道を都市機能誘導区域としています（「幹線道路沿道指定型」）。ここにはイオンの大きなショッピングモールがあり、この区域は今後も維持していきたいということで、都市機能誘導施設に指定しているというパターンです。

さらに、「非線引き区域の健康都市づくり型」といえるかと思いますが、見附市や飯塚市では、歩いて暮らせるまちにすることで健康になる、健康寿命を延ばすということで、歩行量増加による医療費削減や健康寿命の延伸を図っています。まちなかにいろいろなものを造って、居住を推進していこうというパターンです。

このほかに、これは私も関わっているのですが、群馬県では、広域的な観点から調整できるようにしておいた方が良くのではないかということで、館林市とその周辺のまちが一体となって、広域での立地適正化方針というものを策定しています。元々この地域は生活圈として一体となっているのですが、地域の全域で人口が減っていく中で、例えば、プールはこの町の施設を相互利用し、スポーツ施設は別の町の施設を相互利用するなどして、それぞれ各機能を分担していこうというものです。このように、都市機能誘導施設の維持・更新を、広域的な観点から各市町に割り付けていこうという取組です。

9. 立地適正化計画の評価

論点としては、以上のような動きをどう評価すればよいか、ということです。線はいろいろなパターンで引かれているのですが、こういった線引きの状況は各市町村で違い、隣の市町村の土地利用規制の状況も違うので、一律にあれが良い、これが良いといった評価はできません。「面的に指定して市街化区域のほとんどを居住誘導区域に設定するのはけしからん」という意見もありますが、地図の上で面的にきちんと指定を行う方式の方が、実は、非常によく考えているとも言えるのです。居住誘導区域の面積が多ければ多いほどコンパクトシティにならないのかと言うと、そうではないと思います。例えば、「居住誘導区域は市街化区域の何%未満に」などと全国一律で基準を設定する方が、当然、居住誘導区域の面積が小さくなる、つまり、コンパクトになるのですが、そのような指定では、あくまでもポリシーあるいは方針というだけの指定になってしまうことが多いのです。要するに、実効性としてはどうなのかということです。人口推計に比べて居住誘導区域の面積が広すぎるのではないか、都市機能誘導区域の面積を広く取りすぎではないか、拠点の数が多すぎではないか等については、各市町村の都市構造や周辺市町村の土地利用規制の連続性の状況もそれぞれ違うので、一律の基準では評価できません。私も参加している立地適正化計画に関する研究会では、議論の結果、評価の視点として、まずは、運用の基準や仕組みづくりを構築することを挙げています。区域に関する線引きそのものよりも、線を引くに当たっての運用の基準・仕組みづくりをどうするかということです。そして、もう一つは、市独自の立地誘導のインセンティブ手法をどう構築するかということ、三つ目は、やはり、居住誘導区域から外れてしまった人たちへの対応をどうしていくのかということです。この三つで評価すべきであって、結果としての線の引き方やその面積の絞り方がどうこうという話ではないと思っています。

ちなみに、運用基準や仕組みは、現状でどうなっているかということ、都市機能誘導区域の外に都市機能誘導施設を造る場合には、届出が要ります。ただし、規制ではなく単に届出だけであり、このことに関し勧告をしようという市町村はありません。また、居住誘導区域の外に3戸以上の住宅を開発する場合にも（元々済んでいた人が建て替える場合や、1戸建ての場合は無関係）、届出が必要です。課題としては、必要なものは届出だけなので、単に届出を出せばよいという「形式的な意識」が業者にはびこってしまい、立地適正化計画が完全に絵に描いた餅になって、誘導ができなくなってしまうことがあります。

さらに、都市機能誘導区域でたくさんの指定がされているのは公共施設です

が、自治体でも、自分たちの施設の再編・移転の時に、立地適正化計画の意義をあまり理解せず、庁内での調整もそれほど行わず、あまり関係ない所に建て替えるということも起こってきます。そうならないように、全庁的にどう仕組みをつくっていくかが課題となるわけです。例えば、熊本市では、市民病院を、都市機能誘導区域の外に移転するということで、動き出しているようです。病院は都市機能誘導区域の中に来ないと絶対にいけないということはないのですが、重要なことは、きちんと立地適正化計画の中で、病院を都市機能誘導区域の外に移転することを認めた理由をきちんと説明していくことです。そういうことがないと、他の民間のスーパーなどが都市機能誘導区域外に大店舗を造りたいとなった時に、「行政は自分たちだけ区域外でもオーケーを出すのか」と言われ、勧告すらできなくなってしまうことになりかねません。いろいろな事情でやむを得ず都市機能誘導区域外に建てることもあろうかと思いますが、その場合、なぜ区域外なのかという理由をきちんと説明することは、運用の仕組みづくりとともに行っていかないとはいけません。

ちなみに、居住誘導区域外に住む人への対応ですが、これにも非常に悩ましい問題があります。実は前半の話に出ました市街化調整区域で規制緩和政策をとっているにもかかわらず、立地適正化計画では市街化区域の縮小を行おうという、政策として相反してしまう状況に陥っている市町村も散見されます。市街化調整区域の開発は規制緩和でどんどん進めるが、立地適正化計画による市街化区域の縮小も（補助金が付くこともあり）それはそれで進めるとなれば、立地適正化計画を定めても無意味になる可能性があります。

次に、立地誘導のインセンティブ手法の構築です。空き家等対策計画などでは空き家をプロットした地図が作られるのですが、それを見ると、都市計画マスタープランで中心拠点とされているような、昔からまちとして開発されてきたところでは、空き家が増えており、すかすかした感じになっています。つまり、都市のスポンジ化（都市において空き地や空き家が小さな穴を空けるように広がっていき、都市がスポンジのようのようにすかすかとした状態になっていく状況）が進んできている昔からのまちの中心のエリアに、都市機能や居住を誘導すべく、その受け皿になる施策を打っていないと、なかなかこの立地適正化計画は実現しないかと思っています。

そのためには、受け皿になるための条件整備や支援策を充実していくことが大切です。具体的には、公有地の利活用や公共施設の再編には、きちんと立地と関連付けて検討する土壌をつくっていくこと、あるいは、区域内の魅力を上げ、そこにたくさんの人に住んでもらうためにも、既存住宅の流通を積極的に

支援していくことが必要になってくるかと思います。そういった中で、最近、報道等で取り上げられている話ですが、古いまちで所有者不明や相続未登記といったことが起きてきており、その土地や家屋を動かしたくても手が出せないようなことにもなっているのですが、そういったところでは、空き家・空き地再利用のための条件整備、あるいは、そういった担い手の支援ということも必要かと思っています。

社会資本整備審議会（国土交通省）の都市計画基本問題小委員会では、「都市のスポンジ化対策」の中間とりまとめがなされています。そこでは、都市のスポンジ化の穴を埋めるということと、穴がこれ以上増えないように予防するということの二つの軸で、税制等も含めたいろいろな要望を集約していると聞いています。

もう一つ強調しておきたいこととして、都市計画と住宅政策が余りにも連携できていないということがあります。住宅政策は、例えば住宅ローン減税や税制・金融上の支援など、国民全体に全国一律のサービスを提供しているのですが、本当にこれからコンパクトシティを進めていくのであれば、都市機能誘導区域や居住誘導区域の内と外で少しだけ差をつける、区域内の方が区域外よりも少し優遇されるような形で誘導していかないと、立地を区域内に移動させていくことができないのではないかと思います。これは、税制だけではなく、いろいろな公共公益的なサービスや、あるいは民間の銀行融資の金利などで区域内と区域外に少し違いを設けると、新規の開発での立地を誘導できるのですが、現状では、立地適正化計画を定めて線を引いた先をどうするのかというところが、若干、足りていないように思っています。そういったことは今後の課題かと思うのですが、都市計画の分野だけではできないことがほとんどなので、いろいろな分野との密な連携をどうつくっていくかがカギということと、もう一つ、単に市町村レベルの施策だけを見るのではなく、広域的な都市圏としてどうしていくか、広域調整の役割をどうつくっていくかということも非常に大事だろうと思っています。

最後になりますが、これまでは右肩上がりで何を増やすかということが議論の対象だったのですが、これからは、何をどう減らしていくか、あるいは、どう最適にしていくかということが課題となります。人口は多分もう増えないですし、それぞれの地方で人口を増やそうとしても限界があると思うので、これまでのようなミティゲーション（人口増加策などによる事態の緩和）型ではなく、アダプテーション（人口減少・少子高齢化に都市を適応）型の都市計画に転換していかないと、うまくいかないように思っています。

○神田 ありがとうございます。お話を伺いますと、部分最適になりがちな各自治体のまちづくりを、広域的な視点を持って自治体間で連携して進めることの重要性が大きいように感じたのですが、それについて質問をさせていただきます。

各自治体がそれぞれの考えで立地適正化計画をつくると、隣の自治体との間で言えば人口の取り合いのようなことが起きて、結局うまくいかなくなる恐れがあります。そうした中で、群馬県では館林市とその周辺のまちが一体となって立地適正化を推進しているというお話がありました。こうした取組は全国でどれくらい行われているのか、また、取組が行われるようになった理由などについて、お聞かせいただければと思います。

○野澤 そもそも、市町村が生き残りをかけて、都市計画のいろいろな規制緩和のツールを使い、とにかく人口の維持・増加及び人口流出の防止を図りたいということをしているので、人口の取り合いになるのであって、立地適正化計画とは直接的には余り関係がありません。広域的な連携をしているのは、私の知る限り群馬県の館林都市圏だけであって、連携が実現した理由としては、群馬県の人たちの意識が比較的高いということもありますが、もともと館林城を中心とした長年のまとまりのようなものがあり、そのようなまとまりに県が声を掛け、館林市が音頭を取って進めているという雰囲気があります。もともと仲が良かったことから、都市計画課の職員同士のネットワークのようなものもあり、そういったことが重なって実現できているということです。ただ、成功事例とまではなかなかいかず、広域での立地適正化の方針はつくったのですが、例えば都市圏の自治体の首長や議員たちから「自分の自治体にホールや図書館が絶対に必要だ」といった話が持ち上がりますと、都市計画課レベルの職員の集まりでは調整できません。館林都市圏の場合は、計画そのものが大事ということではなく、今後、都市計画に関係して新しい問題が起こりそうな場合には、それぞれの自治体で協議会を立ち上げ、広域のグループでその問題の協議ができるような仕組みが盛り込まれているということです。その仕組みがどう機能するかですが、議会で議決を得ているわけではないので、都市計画課のレベルでは、そういったことでしか解決のしようがありません。その辺りが今の日本の制度状況の中では限界か思っています。

○神田 立地適正化計画が作成されることにより、PDCAサイクルの「P」ができましたので、これから「D」が始まるわけです。おそらく、最初から完

壁な計画はないと思いますので、計画を実行する中で必要な修正を検討するという「C」が求められます。そのとき、各自治体が広域的な視点を持たずに人や企業を呼び込むことを重視し過ぎると、都市機能の誘導が進まず、開発が広がるばかりとなってしまう恐れがあります。立地適正化計画で補助金を出しても、結局、お金を費やすばかりで問題が解決されないというリスクは大きいのではないのでしょうか。

○野澤 そのリスクは、非常に大きいと思います。私は基本的に立地適正化計画を応援していて、これまでの非線引き区域のような所でも立地適正化計画で線を引けたということは、補助金がもらえるからという側面もあると思うのですが、非常に大きな一歩だと思っています。ただ、今後どのようにしていくかの仕組み・ルールなどがまだできていないということと、勧告に踏み込むことを想定して勧告基準をつくっている所はほとんどなく、届出をすればよいとなっているところに課題があります。ただ、届出をさせるということは、事前にキャッチができるということであり、その時点で余りに問題が大きければ、勧告するのではなく、事前協議で問題を話し合う場をつくることができるというメリットがあります。つまり、開発などが大々的に打ち出され、時期的にも許可せざるを得ないというのではなく、事前に届けてもらうことにより、少しインフォーマルではありますが、そういう協議の場で話し合うことはあり得るかと思っています。私としては勧告基準をきちんとつくる方がよいと思いますが、そこまでは踏み切っている自治体は、なかなかありません。

○神田 現実には立地適正化を進めることが難しい中で、それでも少しずつ動き始めていることが分かりました。最後に伺いたいのですが、都市計画や住宅政策は、そこに住む人たちの理解を得ることが重要だと思いますが、住民の理解を得て都市計画や住宅政策が成功裏に進んだ例がございましたら、御教示ください。

○野澤 例えば、自分の住んでいる所が居住誘導区域外になるとすれば、誰しも相当に文句を言いたくなると思うのですが、立地適正化計画のパブリックコメントやいろいろな説明会ではほとんど意見が出ないという現状もあります。やはり、そこまで市民の意識がまだ進んでいないということかと思います。ちなみに、「住民の理解が進んで」とは、コンパクトシティが進んだという意味でしょうか。

○神田 住宅政策や都市計画は、従来の生活環境を大きく変えうるもので、住んでいる人たちがある程度そういったことを理解して自ら移動するなど、主体的に考えて動くという面があるのではないかと思います。

○野澤 立地適正化計画とは、基本的に、強制的に市民に対して住まいを移してもらおうというような計画ではありません。コンパクトシティというと、何らかの力を込めて集約するように見られるのですが、基本的にこの計画は、居住誘導区域の人口密度をそれなりに維持して他とメリハリを付けていくということで、居住誘導区域外だから絶対に住んではならないという計画ではなく、現実にも、そういうことはできないでしょう。イメージとしては、新規に住宅を造る時や、病院を移転する時などには、区域内に入ってきてくださいとお願いするような、そういう計画です。また、そのように説明がされるので、住民の人たちも、別に自分のところが建て替えられるなら関係ないのかということになりがちです。

なお、これから住宅を買おうという人や開発しようという人、あるいは、意外と民間企業の人たちは、計画に非常に興味を持っているようです。というのは、立地適正化計画の計画書には、災害危険性や人口推計などたくさんの情報が出てくるので、新しく家を買おうという人や、これから出店しようと考えている人にとっては、マーケティングにも使える非常によい資料になるのです。そういう意味では、情報提供によって、災害の危険性のない居住誘導区域で家を買おうという人が増えてくると、立地誘導として効果もあるのかなと思います。

○神田 それは、立地適正化計画を通じて地域の将来の「見える化」が進むことで、結果的に住民や民間事業者の行動が変わっていくという効果もあるということでしょうか。

○野澤 そうなればよいと思いますが、必ずそうなるかどうかは分かりません。

○質問者1 市町村が立地適正化計画をつくって誘導していこうとなったとき、例えば、固定資産税や都市計画税のように、市町村の課税の中でインセンティブを付けていくことが、経済的には最も効果があるのではないかと思います。今日のお話の中で、住宅政策や都市計画については広域的な視点で見る必要があるということが非常に印象に残ったのですが、固定資産税や都市計画税など

が市町村税になっている中で、市と市の間での市町村競争のようなことになった時、どう考えるかです。私が高知県に出張した時に聞いた話ですが、南国市と高知市のどちらに工場を建てようかという話になった時に、いろいろな事情を勘案し、結局、南国市の方が税制の面で非常に有利だと判断し、南国市に建てたとのことでした。このような話は、市町村がメインではあるのですが、その上位団体である都道府県がどう調整していくかという点も重要になってくるかと思います。ただ、課税面は、繰り返しになりますが、市町村課税になっているので、その辺りのジレンマのようなものを、都道府県がどうグリップしていったらよいか、先生のお考えがあれば、お聞かせいただければと思います。

○野澤 そういったことは都道府県が行えばよいと思うのですが、現実には地方分権が進み、特に都市計画の分野では、ほとんどの権限が市町村に移っているので、都道府県がグリップして何かということはできない状況に陥っているのが現状です。市町村がそれぞれ自分の市町村の論理でしか動かない側面もある中で、そこを広域調整する都道府県の役割が重要になるのですが、言わば地方分権化の副作用のようなもので、都市計画の分野においては、都道府県は「お願い」はできるが、強制はできないということになっています。更に言うと、国・国土交通省なども、地方分権の流れの中では、簡単に市町村へのコントロールができるわけでもありません。率直に言えば、それぞれの市町村の権限の中でやっていく仕組みに進め過ぎたという感じは持っています。ここは、分権の方向を少し修正し、広域的に行うべきことと市町村が創意工夫で行うべきことの切り分けという作業が、これから必要になってくるのではないかと思います。欧米でも、都市計画の分野で一気に地方分権が進みましたが、その後はいろいろな問題が起きてきたので、広域調整の機能をつくり直そうという流れになってきたことがあります。

例えば病院は、基本的に都道府県が管理・監督することになっているのですが、市町村の立地適正化計画を見ると、都市機能誘導施設として病院を誘導したいという計画がたくさんあります。病院の立地を検討するに当たっては、本来は、医療圏域の中でどう調整していくかという都道府県レベルでの広域的な視点が必要なのに、どの市町村も、自分のところの病院を維持してほしい、自分のところに病院が来てほしいと、自らの立地適正化計画に病院を入れようとしがちです。立地適正化計画に病院を盛り込もうとすることは、本来的には、あまり馴染まないようにも思います。なお、青森県など地方では、医師の確保が難しいということもあり、中核病院とサテライト病院というように病院の再

編をしていこうという流れになってきています。そういうものを見ている、駅からの徒歩圏内に病院を建てるというような市町村レベルでの都市計画の視点と、医療圏の中で最適の立地という都道府県の広域的な視点とは、話が違っているように思います。

また、税金の話は非常に難しい話で、都市計画で自由に決められるものでもありません。これまでは、規制が緩い所は、農地などで地価も税金も安く、当然のように、そちらに誘導されてしまい、その結果、郊外に向かって都市が拡散する一方ということになっていました。つまり、都市計画行政だけでは、どうにもうまく誘導していくことができないのが現状ということです。

○質問者 1 昔、農地の宅地並み課税の議論があったかと思います。詳しい内容までは覚えていないのですが、その宅地並み課税の話と都市計画の関係で、課題などがありましたら、御説明いただければと思います。

○野澤 農地の宅地並み課税の話は、むしろ農地を宅地化してほしいというところから出てきた話かと思います。基本的には市街化調整区域でも固定資産税がかかり、農地を宅地にして土地活用となると、税金は上がるはずですが、また、都市計画税は市街化調整区域にかかってないのですが、宅地化が進んで後追的に公共投資が必要になってきた場合には、本来は徴収しなければならない税金かとも思います。ただ最近では、市街化区域の都市計画税すらやめてしまおうというところも出てきており、都市計画税の使い道がよく分っていないというところもあるのではないかと、その辺りは整理していく必要があるではないかと思っています。

○質問者 2 コンパクトシティという用語をキーワードとして、幾つかの切り口からお伺いします。1点目は、コンパクトシティが最初に取り上げられたのは、十数年前、青森県だったかと思います。ただ、それ以降、コンパクトシティというものが、一般的にはあまり普及していないように思うのですが、なぜ、十数年かけてもコンパクトシティが広がっていないのか、一般に認識されていないのかということについて、お伺いしたいと思います。

2点目ですが、コンパクト化しやすい自治体としにくい自治体との間で、何か違いがあるものなのでしょうか。

3点目です。コンパクトシティの代表例として、青森県、富山県などが挙げられています。青森はうまくいかず、富山はうまく進んでいるという話を聞いて

たこともあるのですが、こういった、コンパクトシティ化がうまく進展している、そういかないという明暗を分ける要因としては、どのようなものがあるのでしょうか。

4点目に、国土交通省が「コンパクト+ネットワーク」ということを言い始めていますが、どういう政策的なきっかけ、転換点があって、従来の「コンパクト」に加えて「+ネットワーク」を持ち出してきたのでしょうか。コンパクト化だけでは不十分だということがあったとも思うのですが、御存じであれば教えていただければと思います。

○野澤 1点目の、なぜコンパクトシティが一般化していないのかということですが、これは、都市計画マスタープランなどでコンパクトシティと書いても、立地適正化計画ですらパブリックコメントで意見がゼロという状況ですから、都市計画というものが一般の人に身近でないということが、最も大きい要因かと思います。市町村も住民への説明会などを開催していますが、なかなか住民は参加しないというところがあります。また、メディアにコンパクトシティが取り上げられると、(誤解なのですが)強制移住のような視点からの話になることが多いのですが、コンパクトシティとはある区域内に移住させようという話ではないのです。本当のコンパクトシティとは、持続可能な都市の形態をつくっていくということであって、単にまちを集約したり縮小したりするものでもありません。コンパクトという言葉のせいで縮小という意味に捉えられがちですが、そうではなく、拠点となる所ではきちんと人口密度をそれなりに維持して、都市を持続可能な都市にしていこうというのが「コンパクト」の意味であり、本来は「サステナブルシティ」とする方がふさわしい用法かと思います。ただ、サステナブルシティでは、CO₂削減のような環境系のエコのイメージになってしまうので、なかなか良い言葉が見つからないといったところです。なお、4番目の質問にも関係しますが、コンパクトだけだと、以上のような言葉の持つイメージにより、市町村から住民に話をしても住民から好意的に受け取られにくいということがあるのかもしれない。

2点目は、コンパクト化しやすい都市としにくい都市ということですが、これまで、非線引き区域のような所では都市計画の規制がなく、建てようと思えばどこでも建ってしまうという現実がありました。そうすると、「今後はコンパクトシティを目指し、どこそこを拠点にします」と言っても、既に市街地がだらだらと低密に拡散しており、線を引いて拠点となるような区域を設定するようなことは現実的に既に難しくなっています。話の中でみどり市の例

を挙げましたが、車社会となっている地方の都市では、駅の周辺を拠点にしようとしても、車を使っている人が大半なので、駅を使っているのは高校生だけといった具合で、コンパクト化しにくいと思います。コンパクト化しやすい都市としては、館林市のように、もともと城下町などを起源に持っていて、歴史的に都市計画区域をきちんと運用してきたような都市は、非常に既にコンパクトにまとまっているところが多いと思います。また、松山市は、山に囲まれていて地形的に都市が膨張できないという事情もあるのですが、そういう物理的な要因によりコンパクト化しやすいという都市もあります。

3点目の、うまくいった場合と、いかなかった場合の明暗を分けるものが何かという話ですが、富山がうまくいっている背景には、補助金や税金を使って、「エリアで1戸当たり何十万円か出ますので、ここに来てください」というように、相当な税金を使って立地を誘導しているという現状があります。ある一定期間、例えば5年程度の期間を区切り、その間に集中的に立地を誘導するという方法は、あり得るかとは思っているのですが、常にお金を出し続け誘導することが成り立つかというと、それは財源的にも無理ではないかと思っています。ただ、私の感想としては、やはり、規制緩和、資金面での補助、税制優遇のような、立地誘導の際に用いられるツールが、コンパクトシティ化の明暗を分けている面があるのではないかと思います。なお、富山の場合は、コンパクトシティ化を進めるため、郊外での大規模な商業施設は抑制という方針とされたのですが、そうすると、周辺の規制の緩い自治体でコストコやイオンなどを出店されてしまい、市民からコンパクトシティへの反対論も持ち上がったたりもしています。郊外での大規模商業施設の立地は、本来は富山県が広域調整をすべきなのですが、県にはそういう権限がありません。他方で周辺自治体は郊外でも何でもとにかく大規模商業施設は大歓迎ということとなり、コンパクトシティは、各市町村だけではなく、その周辺自治体も含めた広域的な視点で政策の効果を見ていかないと問題があるのではないかと思います。

4点目については、国土交通省が最初に立地適正化計画を打ち出した時には「コンパクト」でしたが、その後「+ネットワーク」が追加されました。その背景としては、これは想像ですが、中心にコンパクトに集約という観点ではなく、高齢化が急速に進んでいくことに伴い、車に乗れない人が数多く出てくる中で、公共交通を何とか維持していかないといけないという考えに基づき、ネットワークという機能を入れておく必要があると判断したのではないかと思います。つまり、特に地方都市で言えることですが、日本の都市の特徴としては、拠点的な所が幾つかありつつも、まちが郊外に向かって低密に広がって

いるということがあるので、それぞれの拠点を公共交通で結んでいくことが大事だという考え方から、「＋ネットワーク」というものが必要になったのではないかと、私は解釈しています。こうしたからといって、公共交通を本当に維持できるかどうか、疑問もありますが、ただ、立地適正化計画をきっかけに、不採算路線を集約しつつ、それぞれにネットワークができるような路線の再編成のようなことに踏み込んで検討している市町村もあるので、それはそれでよいのではないかと思います。

○質問者2 コンパクトシティのもう一つのキーワードとして、コンパクトシティ化できたかどうかというチェックについて伺います。目標をつくって、コンパクトシティ化を目指す、あるいは集約を目指すといった場合に、それを何年後に達成できたのか、そうではなかったのかというチェックは行われているのでしょうか。もし、チェックをしているとすれば、自治体はどういう指標によって集約が進んだと見ているのでしょうか。

○野澤 立地適正化計画は、今はまだ策定の作業をしている最中なので、達成できた・できなかった等の分析はできていませんが、基本的に、立地適正化計画の目標値のようなものはきちんと作ることになっています。パターンとして多いのは、都市機能誘導区域内の誘導施設が撤退せずにきちんと維持されること、誘導したい施設が何年後かにできていること、居住誘導区域では居住誘導区域内の人口密度が何年後かにおおむねヘクタール当たり何人に増加していることといった目標ですが、今後はその目標が達成できたかどうかを見ていくことになると思います。例えば、富山県の富山都市計画区域マスタープランの場合は、地域拠点のような所から徒歩圏内の人口密度が、昔と比べて今ではここまで増えたという効果があったという形で、その成果が既に公表されていますが、区域内の人口密度は、指標としては最も使われやすいものかと思っています。

○質問者3 コンパクトシティの関連で、市街地のこれ以上の外延化を防ぐため何か有効な手だてがあるのかということと、常々考えています。本日は、従来の非線引きから線引きへと変更となった鶴岡市の例なども伺いましたが、全国規模となった場合、こういったことが果たして有効に機能するのかどうか、その辺りについて先生のお考えはいかがでしょうか。

○野澤 なかなか難しい質問ですが、基本的には、拠点や区域外では規制を強

化することが重要かと思っています。ただ、そのために線を引いたからといって、効果がすぐに現れるかについては、難しいところがあるように思うのですが、人口が減ってきていて、世帯数もこれから減っていくという局面では、どこでも開発オーケーということはないと思いますし、最も大きいものとしては、インフラの問題があります。水道施設や下水道の関係では、これ以上まちが広がっていくと、今あるものの更新すらできないのに、新しくできた分の維持管理の費用もかかり、一人ひとりの生活コストが今より高くなるのは必至だと思います。立地適正化計画やコンパクト化について、全庁的な庁内会議のようなものを催すと、都市計画の部局は頑張っている一方で、他の部局はあまり関心がなかったり、乗り気でないことが多いのですが、水道系の部局だけは、拠点的な所を優先して更新するようにメリハリを付けていかないと水道網を維持できないことが見えてきているので、非常に積極的な自治体があるということを聞いています。

今後は、やはり、郊外部は規制を強化しつつ、本当に誘導すべき所に公共施設を誘導し、インフラを更新していくところに踏み込んでいく必要がありますが、財産権の問題等もあり、なかなか難しいかと思っています。問題の一つは、例えば土砂災害等の危険性があるため、できればレッドゾーンにしたいような場所ですが、そのような場所については、山が崩れないように公共工事などを行うコストを考えれば、むしろ、現在住んでいる人で相続が発生した時に土地を自治体に寄付してもらい、それにより土地利用を抑制することとすればよいのではないかということがあります。そこで、今後の課題あるいは可能性としては、災害危険性があるようなエリアについては、法的な規制だけではなく、家屋等の解体費用を自治体が負担するなどのインセンティブを付与しながら、寄付のような制度を上手に使っていくということも考えられるのではないかと思います。

○質問者 4 コンパクトシティの議論が注目されてきた背景には、地方の使うお金を減らすという財政の観点あるのではないかと思います。今日の御説明の中で、例えば立地適正化計画により区域を設定しても、その場所に誘導するための動機付けが課題となるという話がありました。そこで、頭の体操のような話ですが、例えば、居住誘導区域外の、周囲に誰もいないような所に住もうという人が出たとして、「その場所へも水道、ガス、電気などのインフラは整備してほしい。それは、言わば、生活を営む上での最低限のナショナルミニマムを満たすための、国民の権利だから」という話となった場合、そのような主張が

認められるのでしょうか。あるいは、インフラを整えるとしても、費用はその人に負担してもらうことになるのでしょうか。こういった、ナショナルミニマムとの関係での議論などがあれば、教えていただきたいと思います。

○野澤 市街地から飛び地のように離れた所に居住地ができると、公共コストが多くかかってきます。社会資本整備審議会（国土交通省）の都市計画基本問題小委員会では、ナショナルミニマムという言葉は出なかったのですが、そのような離れた場所に住む人には応分のコストを払ってもらう仕組みをつくるべきだという議論がありました。ただ、そこまでは、なかなかすぐに踏みこむことは現実的には難しいでしょう。とはいえ、ナショナルミニマムとして、どこまでの公共インフラを整備するのかということは、これから本当に議論すべきことではないかと思っています。今の日本では基本的に、どこに住んでも水道が引かれています。維持管理のコストなど長期的な観点から考えると、使用者に応分のコストを払ってもらうということは、当然あってよいのではないかと思うわけです。

やはり、コンパクトシティには財政の観点が非常に大きいのは、本当にそのとおりで、これからは、立地適正化計画の枠組みの中で、暮らしやすい区域、誰もが住みたいと思うまちをどうつくっていくかということが課題かと思っています。例えば、富山市では、例えば小学校を再編しながら、小学校を小中連携教育のできる学校にして、そこで最新の教育のプログラムのようなものを導入しました。子育て層は、住宅の立地よりむしろ、教育的な立地の方が大きいので、その小学校区に行きたいという人が多くなっています。財政的に誘導という話もあるのですが、先進的な教育をする公立の小中連携校のようなものをつくることで立地を誘導したり、他の教育施設や病院など、いろいろなものを誘致したりして、その場所が暮らしやすくなり、そこに住みたいという人が増えていくようにしていかなければいけないかと思っています。

○質問者5 まずは、都市計画に関する権限の分配について、伺います。本日は、市町村レベルにまで多くの権限を下ろしてきたので、都道府県レベルでの広域的な調整が困難になっているという話もありました。権限の分配に関しては、市町村で処理すべき事項、都道府県で処理すべき事項、また、場合によっては道州制のように更に広域的な調整が必要な事項など、どのレベルでどのような権限を付与するか切り分けていくことが必要かと思っています。そこで、権限の分配について具体的なイメージなどありましたら、伺いたいと思います。

2点目ですが、立地適正化計画がうまくいくかどうかという点に関してです。私は和歌山市の出身なのですが、地方の、特に農村部では、60代、70代以上の高齢者夫婦がいる世帯が多くなっています。そのような世帯でも、息子が同居していたり、近くに住んでいたたりする場合には、息子が休日限定にせよ農作業を行うことで農地を維持できるのですが、高齢者夫婦しかいないという場合には、農地を持っていたとしても自分で農作業ができず、また、そもそも農業だけの収入では生活ができないということもあり、誰かが農地を買ってくれるのを待っているという状態となっています。つまり、地方で虫食い状に宅地化が進んでいく背景には、そういった事情で土地を売りたい人がたくさんいるということがあるので、補助金などのソフトな方法で無秩序な開発に歯止めをかけようとしても限界があるのではないか、もう少し権力的あるいは強権的な方法で土地利用を制限しなければ効果がないのではないかと思います。土地利用規制の強め方について、お考えがあれば、聞かせていただければと思います。

最後に、都市交通に関して伺います。和歌山市の話ですが、朝は市街中心部に行く車、夕方は中心部からそれぞれの住居に帰宅する車により、激しい渋滞が発生しています。対策としては、市内の道路を拡張するとともに、やや極端かもしれませんが、市街中心部への車の流入を制限し、バスや路面電車など公共交通を充実させるという方法もあろうかと思います。渋滞解消のための具体策あるいは都市交通の在り方などにつきアイデアなどあれば、教えていただきたいと思います。

○野澤 1点目は、都市計画の権限分配のイメージということですが、基本的に、委譲された権限を元に戻すのは無理かと思うので、やはり、今の権限はそのまま置きつつも、広域的に影響を及ぼす施設や施策であれば、都道府県レベルに上げて協議に持ち込むことが必要かと思います。今も都市計画法には都道府県との協議や町村の場合には都道府県の同意が規定されているのですが、実際にはあまり機能しているとは言えません。協議、あるいは、協議と同意の間くらいのレベルでの調整とともに、どのような場合に広域的な調整が必要かについて、きちんと法的に位置付けるべきなのですが、今は、広域的な調整は都道府県が行うこととされているだけで、具体的なところは明確にされていません。現状では、都道府県が自分たちで、どういう場合に広域調整を必要とするかを考えて、要件を規定し、そういう案件が出てきたら協議に持ち込んで調整をしていく以外に方法はないと思います。開発許可権限など、本当にできるのであれば、都道府県に権限を戻す方がよいと思うものもありますが、自治体

によっては、開発指導課がなくなって都市計画課に吸収されるなど、技術的に開発の可否を判断できる専門的な職員が減ってきているという現状もあります。道州制の話もありましたが、都道府県レベルできちんと都市計画に物申せるような雰囲気をつくっていき、それをきちんと法的に担保することが大事かと思います。

2点目は、土地利用規制の強め方ということですが、土地利用規制の強め方は、非常に難しいですし、財産権の問題も出てくので、やはりなかなか困難なところがあります。ただ、例えば、開発してはいけないとは言わないとしても、敷地面積などの要件をより広くして、1,000平方メートル以上の住宅でなければ建ててはいけないことにしたり、田舎の方であれば、田園地域にふさわしい形態の住宅ということで、地域の伝統的な建て方に従ったものを求めたりというように、むしろ、建てる要件を、きちんとその地域に合ったものにしていくという規制の方法はあります。実際、そのような規制をしているのが安曇野市で、安曇野市は非線引き区域なのですが、自分たちでまちづくり条例をつくって、区域を指定して、ここにはあまり建てて欲しくないという所には1,000平方メートルや3,000平方メートルといった、広大な住宅でなければ建ててはいけないことにしています。安曇野市の場合は、景観が観光資源として非常に大事なので、景観を損なうようなミニ開発などされると困るというところから始まっているのですが、今後いろいろな地方でコンパクトシティを進めていく中で、居住誘導区域外での住宅建設をどう抑えていくかという時に、建てる要件での工夫ということはあるかと思っています。

3点目ですが、和歌山市は、少し前までは、市街化調整区域の緩和の度合いが過度であることで知られていました。規制緩和の背景には、和歌山市の隣の岩出市が非線引き区域で、和歌山市を通り越して岩出市に人口が流失してしまうという、前橋市と吉岡町と同じような関係があったからです。和歌山市としては、人口を市内にとどめておくために緩和せざるを得ないという事情もあったのですが、とは言え、あまりにも市内中心部が空き家・空き地だらけですかすかしてきているということもあって、立地適正化計画に踏み込み、市街化調整区域も駅から300メートル圏内でなければ新規の開発は認めないという方向に舵を切りました。和歌山市の渋滞の話ですが、皆が車で通勤しているということは、公共交通が無さすぎる場所があるからだと思うので、やはり「コンパクト＋ネットワーク」という形で、きちんとそういった公共交通を整備し、バスやバス路線網を利便性のある形で、きちんと乗客を運ぶような形でつくっていくことが非常に大事になってくるかと思っています。日本では、道路は税金で

造るけれども、鉄道は民間が敷設することになっていて、鉄道に税金を投入するのはおかしいというような話になりがちですが、欧米では、どちらも大事な公共交通なので、公共交通についても道路と同様に税金を投入するのが普通とされています。人が移動する権利や、人が手助けしなくても買い物に行けるような暮らしやすいまちづくりというのは、超高齢化が更に進む今後は更に求められてきますので、和歌山のような所こそ、公共のバスなどを走らせることから始めていく必要があると思っています。しばらく前までは、「バスは空気ばかり運んでいる」と言われたこともありましたが、高齢化が進んだので、バスの利用率が上がってきてる市町村が多くなっています。乗らざるを得ないという人が増えてきているということなので、きちんと整備をしていけば、乗ってくれる可能性があるということです。もう一つ、交通のシミュレーションをすると、今は渋滞していても、将来的には人口が減少していくことから、それほど渋滞しなくなるという推計が出ているということが多くあります。今は地方都市でも渋滞が言われることが多いのですが、もうしばらくすると、人口も減ってくるので、かなり緩和されてくるのではないかと思います。

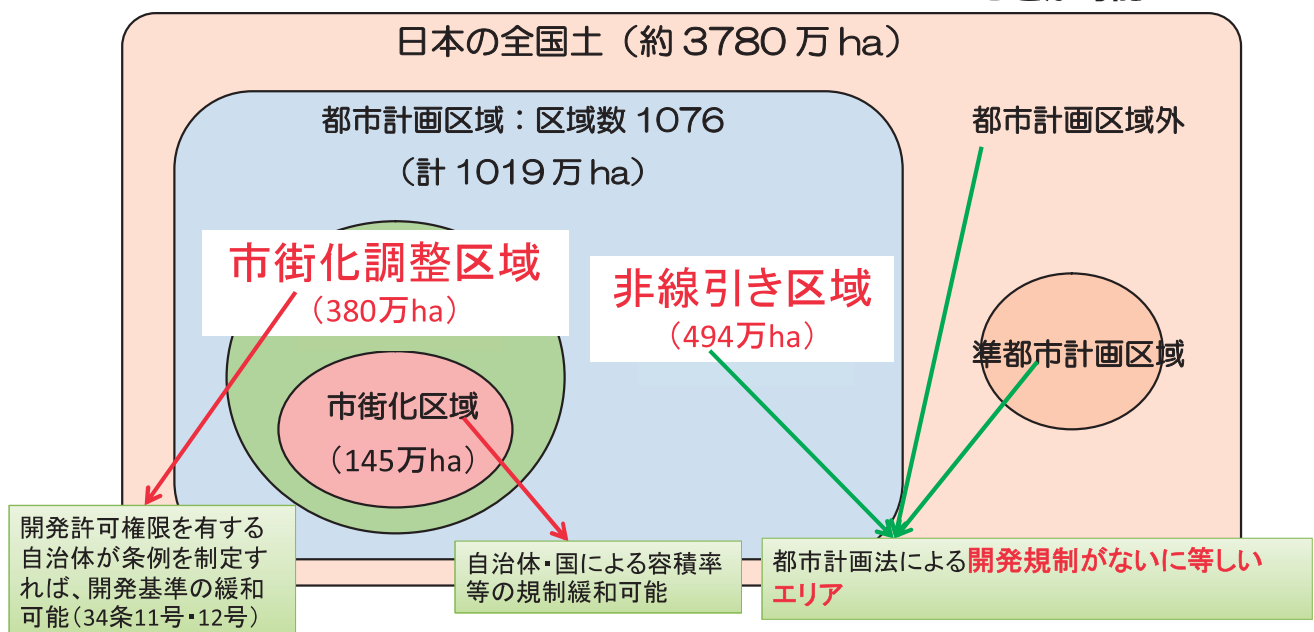
○神田 本日はどうもありがとうございました。(拍手)

本格的な人口減少社会に向けた都市政策のあり方 ～立地適正化計画の現状と課題～

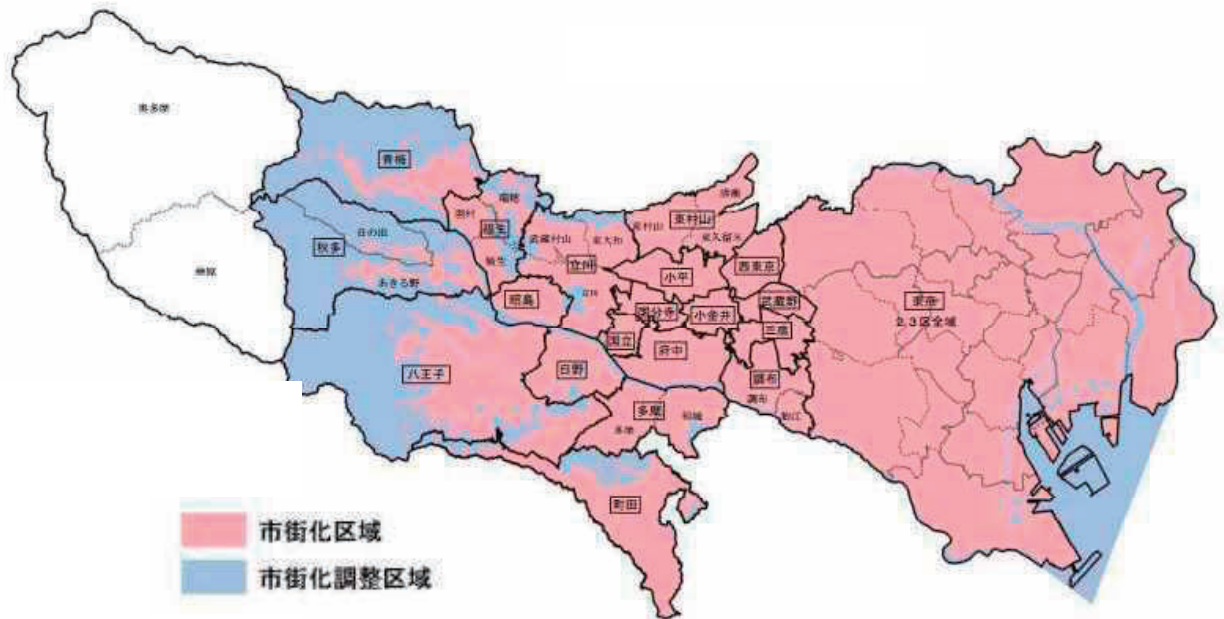
東洋大学理工学部建築学科
野澤千絵

日本の都市計画の枠組み

※日本では、住宅なら
多くのエリアで建てる
ことが可能



東京都の都市計画の枠組み



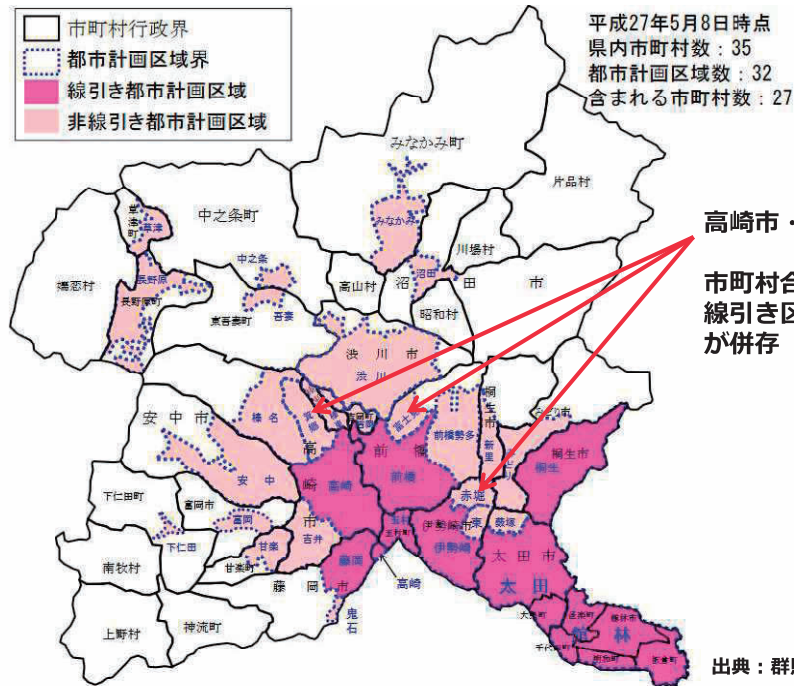
出典：東京都HP

埼玉県の都市計画の枠組み

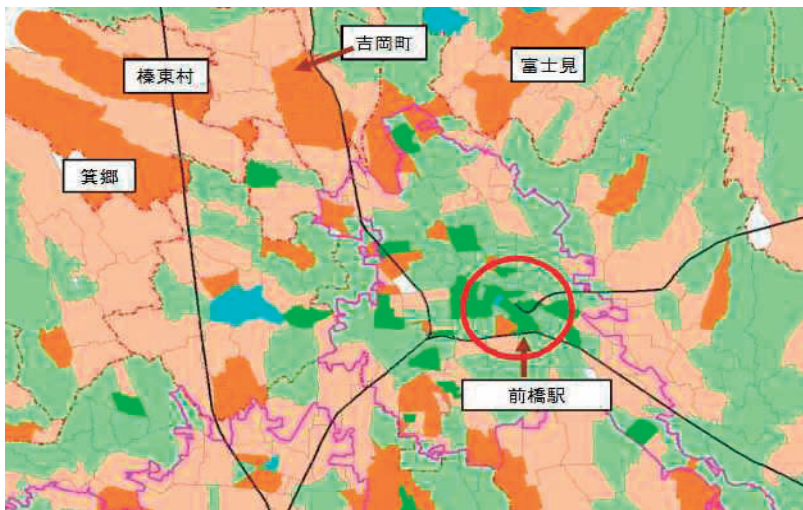


出典：埼玉県都市計画課HP

群馬県の都市計画の枠組み



土地利用規制の強度の不連続・権限まだら化の弊害



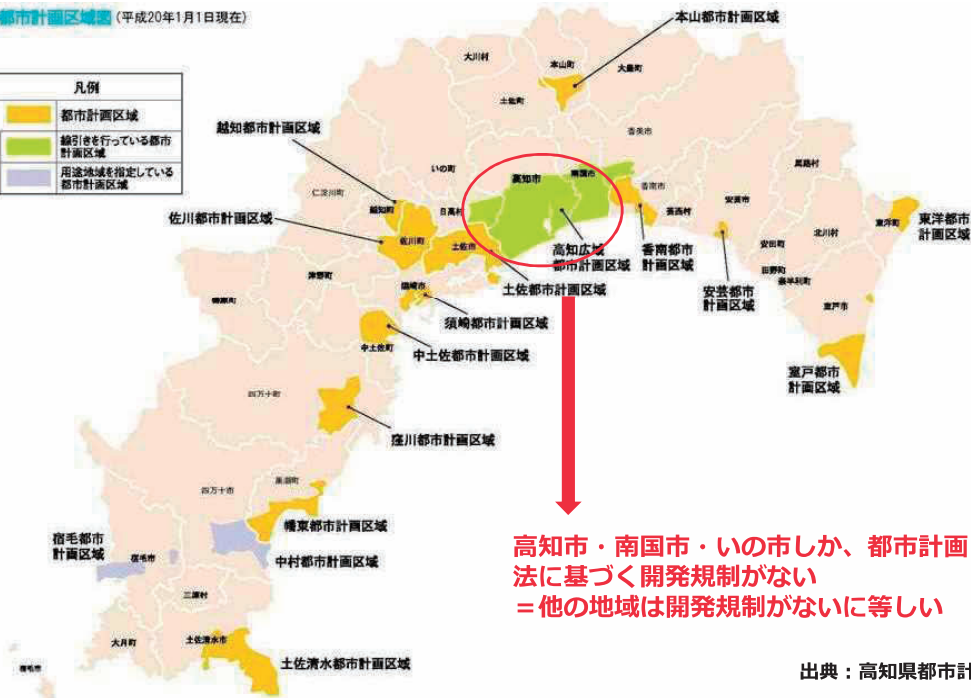
群馬県の人口増減地点図（国勢調査（2010・2015年度）より作成）
（出典：群馬県「ぐんま“まちづくり”ビジョン」（2012年9月））



高知県の都市計画の枠組み

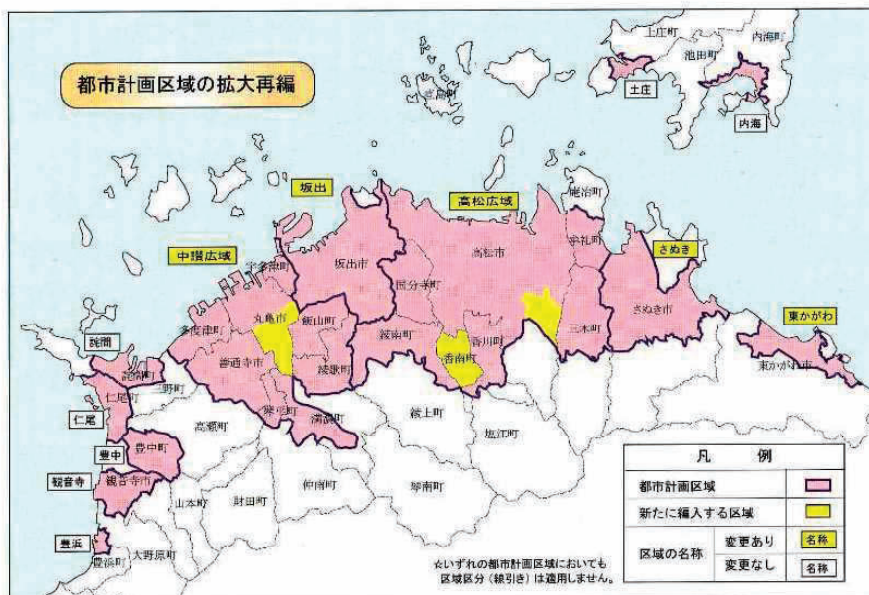
●高知県の都市計画区域図 (平成20年1月1日現在)

凡例	
	都市計画区域
	線引きも行っている都市計画区域
	用途地域を指定している都市計画区域



香川県の都市計画の枠組み

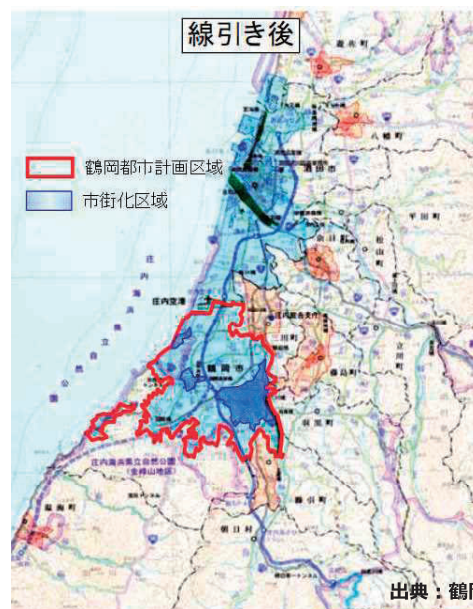
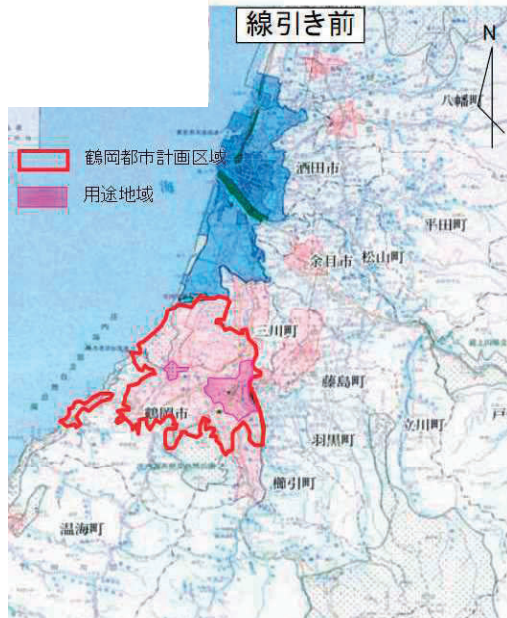
平成16年5月に線引きを廃止



香川県都市計画課リーフレット「香川県の都市計画が変わります」

鶴岡市（山形県）の都市計画の枠組み

非線引き→線引きへ（平成16年5月）



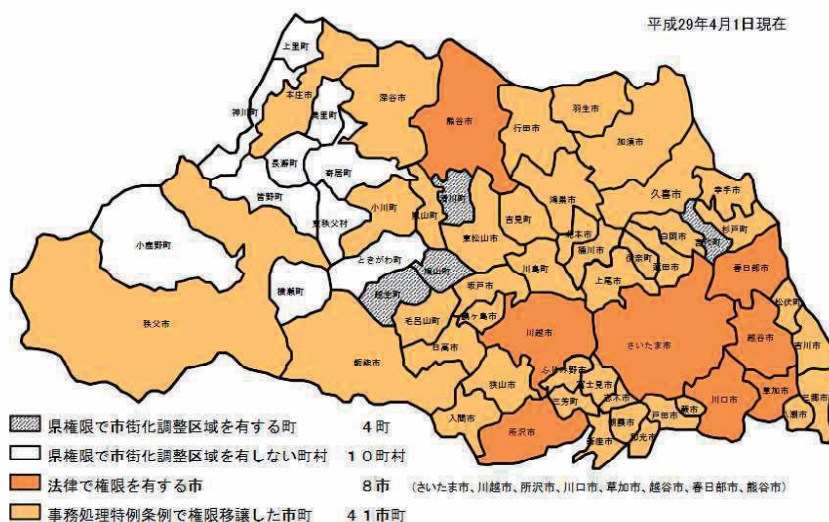
出典：鶴岡市都市計画課HP

地方分権の進展～埼玉県の開発許可権限の委譲

開発許可権限の状況

（県権限と市町村権限）

平成29年4月1日現在



出典：埼玉県都市計画課HP

開発許可制度～開発許可の対象

都市計画区域	市街化区域	原則として1,000㎡以上の開発行為、(三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等は500㎡)以上 ※開発許可権者が条例で300㎡まで引き下げ可能
	市街化調整区域	原則として、規模を問わず、開発許可必要
	非線引き区域	3000㎡以上の開発行為 ※開発許可権者が条例で300㎡まで引き下げ可能
準都市計画区域		3000㎡以上の開発行為 ※開発許可権者が条例で300㎡まで引き下げ可能
都市計画区域外・準都市計画区域外		1ha以上の開発行為

※市街化区域外の区域内で行う開発行為で、農林漁業の用に供する特定の建築物、又はこれを営む者の居住の用に供する建築物、駅舎等の鉄道施設、図書館、公民館、変電所等公益上必要な建築物のうち、適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないものとして政令で定める建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為、都市計画事業等の施行として行う開発行為等は開発許可不要。
なお、公益的建築物であっても、社会福祉施設、医療施設、学校の施設の用に供する目的で行う開発や国、地方公共団体等の行う庁舎、宿舍等のための開発行為は開発許可を要する。

市街化調整区域の開発許可制度（立地基準）

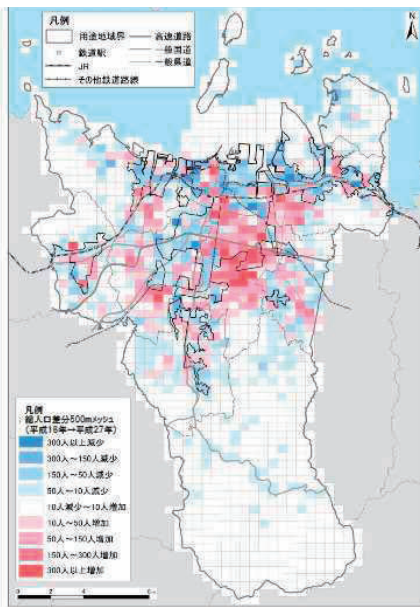
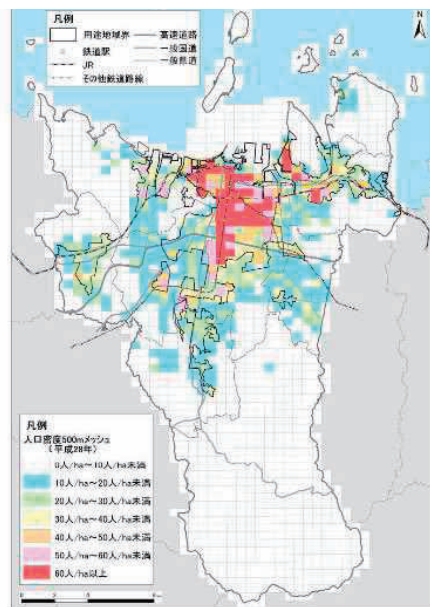
市街化調整区域でも許可可能な開発行為の例（都市計画法34条）

- ・ 周辺居住者にとって公益上必要な施設や日常生活に必要な施設
- ・ 農林水産物の貯蔵、加工等の施設
- ・ 地区計画等の内容に適合する開発
- ・ **市街化区域に近隣・隣接する一定の地域のうち、条例で指定する区域において、条例で定める周辺環境の保全上支障がある用途に該当しない建築物の建築等を目的とする開発行為（34条11号）**
- ・ 開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当と認められる開発行為として、政令で定める基準に従い、**都道府県の条例で区域、目的又は予定建築物等の用途を限り定められたもの（34条12号）**
- ・ 都道府県知事が開発審査会の議を経て、開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当と認める開発行為（34条14号）

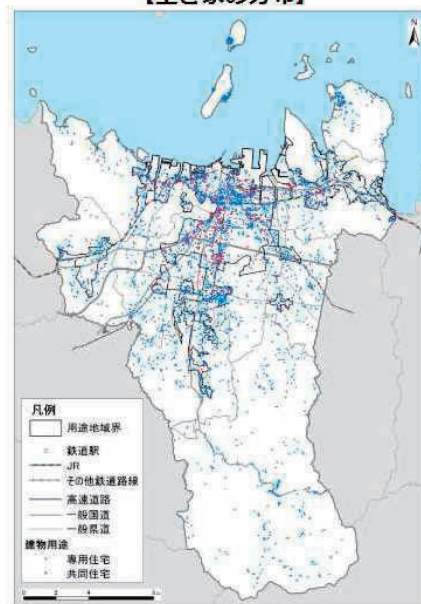
2000年
都市計画法
改正

線引きを廃止した高松市の人口動態

現在の人口密度（平成28年4月1日） 人口増減（H18.4.1→H27.3.31）



【空き家の分布】



出典：高松市資料（平成26年7月時点）

高松市「コンパクトで持続可能なまちづくりに向けたアンケート調査結果報告書」平成29年3月

線引きを廃止した高松市の人口動態

人口増加している用途地域縁辺部（多肥・林地区）の線引き廃止後の人口動態分析結果

50人以上人口増があるメッシュ（多肥・林地区）の増減表

年	H18⇒H19	H21⇒H22	H27⇒H28
自然増減	+45	+146	+115
社会増減			
市内間移動	+426	+550	+300
市外間移動	+55	+35	+118

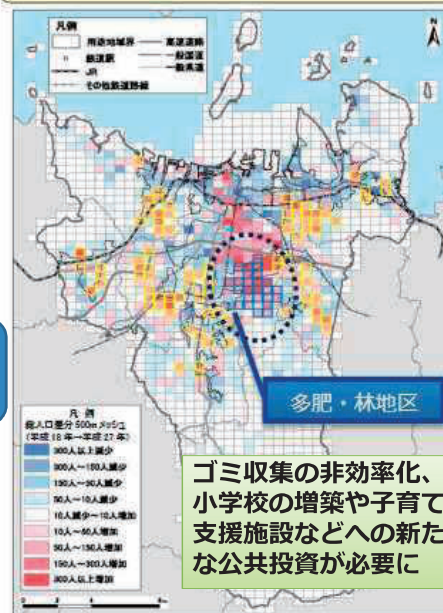


高松市「立地適正化計画（仮称）素案」平成29年3月

用途地域縁辺部の人口増は、市内間移動とした近隣からの転居が主な要因

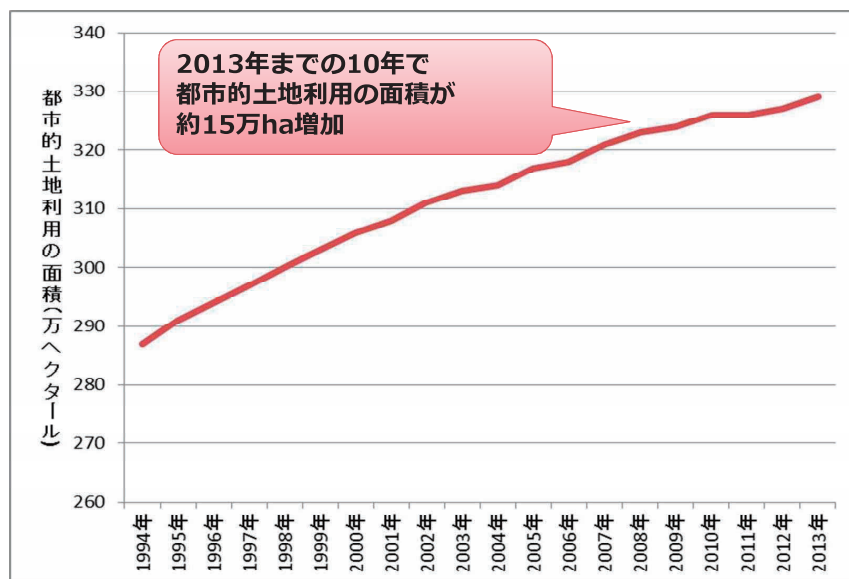


H18⇒H27の間で50人以上人口増がある用途地域縁辺部（多肥・林地区）のメッシュ



ゴミ収集の非効率化、小学校の増築や子育て支援施設などへの新たな公共投資が必要に

拡大し続ける居住地～1年で山手線内側面積の2.4個分ずつ増加



1年に平均すると
1.5万haずつ増加

山手線内側面積
の約2.4個分ずつ増加

出典：平成27年度土地所有・利用現況調査報告書（平成28年3月），国土交通省土地・建設産業局企画課より作成

広域化・均質化するライフスタイル

- 買物、通勤、通院等、**自家用車利用による広域生活圏が大前提**
 - **均質化した消費志向・店舗が要らない購買スタイル**の定着化
- まちに出なくてもほとんど手に入るネット通販、ネットスーパー台頭



↑ロードサイドショップの定着化



↑自家用車利用が大前提のスーパーや企業



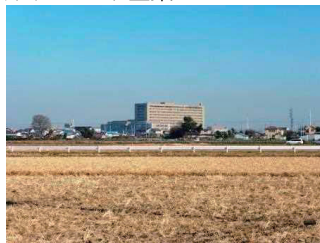
↑SCやコンビニ
：益々社会インフラと
して重要に
（イオン石巻SC：一時避難場
所に。最大2200名の被災者受
け入れ）



↑均質化した消費志向を支える
チェーン店



↑物流ネットワークの最適化
と労働力確保の立地戦略



↑田園の中に位置する病院
（高度救命救急センター指定）

既に暮らしへの影響もじわりじわりと・・・

水道事業（※1）

- 2040年までに水道料金の値上げが必要とされる事業体数は全国の98%
- 水道料金を3割以上引き上げなければ維持できない事業体数は、全国の約半数

スーパー（※2）

- 1997年時点にあったスーパーの地方店舗の存続率（2013年）
イトーヨーカドー：57%
イオン：73%
- 大都市部：イトーヨーカドーの新浦安店、東習志野店、千住店、戸越店など閉店

ガソリンスタンド（※3）

- 2015年度末から10年間で約3割のガソリンスタンドが閉店
- 居住地から最寄りのガソリンスタンドまでの距離が15km以上離れている地域のある市町村：257市町村

※法改正で貯蓄用地下タンクの改修費用が必要になったことも影響

鉄道路線（※4）

- 首都圏の鉄道網を持つJR東日本ですら、黒字なのは、全70路線のうち18路線しかなく、52路線が赤字

バス路線（※5）

- 乗合バス事業者において民間事業者の約7割、公営事業者は約9割が赤字
- 平成18～23年度の6年間で、11,160kmが廃止。（全国のバス路線合計41万7,400km（平成21年度末）の2.7%）

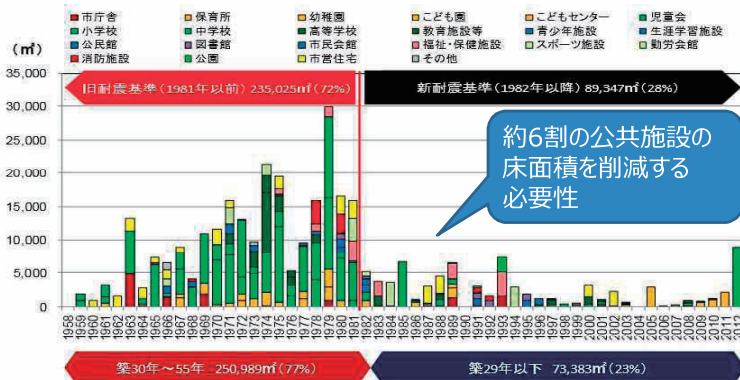
ホームヘルパー

- 地方都市では、ホームヘルパーが一日に回れる世帯数も以前より減っており、移動距離が長いため、時間通りの訪問が不可能に。

※1：新日本有限責任監査法人・水の安全保障戦略機構事務局「人口減少時代の水道料金はどうなるのか？全国推計並びに報告書」、2015年2月、※2中井彰人「50年に一度の大転換期を迎えるスーパーマーケット業界～人口減少・高齢化を超えて生き残る企業とは～」、Mizuho Industry Focus Vol.157、みずほ銀行、2014年7月2日、※3：経済産業省資源エネルギー庁SS過疎地対策協議会「SS過疎地対策ハンドブック」、2016年5月、※4：週刊東洋経済「最新JR&私鉄、全路線収支、2012年2月25日特大号「鉄道再起動」、※5：国土交通省関東運輸局企画観光部交通企画課「地域公共交通の確保・維持に向けた国の取り組みについて」、平成25年1月30日

まちも老いている～インフラ・公共施設の老朽化問題

旧耐震基準の公共施設の割合例（習志野市）



旧耐震基準の公共施設 延べ床割合（築30年以上）

- 習志野市72%（2009年）
- 目黒区58.6%（2013年）
- 三鷹市55.2%（2012年）
- さいたま市51.9%（2012年）

出典：習志野市公共施設再生計画（2014年3月）

全ての公共施設
（+インフラ）
を更新することは不可能

インフラの老朽化・更新問題例

■ 橋梁

危険性が増して通行止め・通行規制が行われている橋は、全国で1400件（2013年）（国土交通白書）

■ 水道管

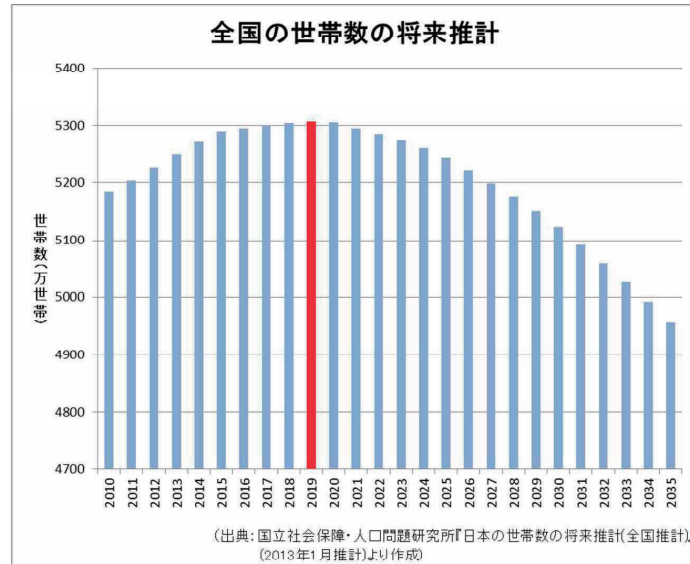
法定耐用年数40年を超える水道管の割合12.1%（2014年度末）
2014年度中に更新できた水道管は0.76%

→このままのペースだと、今ある水道管の更新に約130年、費用は9700億円要すると試算（水資源白書、2014年構成労働省推計）

■ 下水道

市街化区域内の人口減少で経営難が深刻化

2019年全国の世帯数も減少に転じる



低密拡散・非効率な都市計画の影響

行政のサービス

救急医療、警察の緊急対応、ゴミ回収、防災対策、水道の提供、道路の維持管理・清掃などインフラの維持管理、公共施設・インフラの維持管理etc

民間サービス

宅配、訪問介護、在宅医療、訪問看護に影響
大型ショッピングセンターやチェーン店、ガソリンスタンド
鉄道沿線やバス路線etc

移動距離・移動時間の非効率さ、深刻な財源不足、サービスを提供できる労働者世代の減少により、今以上に効率性・採算性を求めざるを得なくなる

暮らしの広域化

今よりも更に遠くにいかなければ、暮らしが成り立たなくなる

各種サービス・提供網の手薄化

各住宅への戸別サービスが提供されない、追加料金を支払わないと提供されない地域の増加

交通弱者問題の深刻化

車に乗れない高校生の通学や高齢者の暮らしに影響（交通手段がないという理由で、子供たちが既に行きたい高校にも行けない地域がある）

長期的に見ると、低密に拡大したまちは、住宅単体としての話はさておき、「暮らしやすさ」として見た場合、今と同じように暮らせるまちなままか、極めて未知数

都市計画としてコンパクトシティを進める上での課題

■都市計画マスタープラン：理念としてのみでほとんど実効性なし。

■開発許可制度：都市機能・居住地の個別散在的な開発に歯止めかからず
 ・地方分権化による広域調整機能の低下を背景に、市町村の規制緩和施策が横行
 ・道路要件や排水要件など、基準に合えば、開発が許可される仕組み
 ・市町村は宿命的に開発志向、政治的にも、縮小・集約圧力<開発圧力



様々な都市機能や
住宅の「立地誘導」
機能が低い

■暮らしに関わる他分野の計画：都市計画の連携は極めて不十分
 ・医療福祉系施設等の公共公益施設の立地の適否を判断しうる空間計画としての基準がないため、結果的に、どこでも立地が許容されていくのが現状。郊外への個別散在的な立地に歯止めかからず。

■インフラの維持・管理計画：個別施設ごとに、メンテナンスサイクルをどうまわすかがメイン。
 集約・縮小化までは踏み込めていない。（+長期未着手の都市計画道路等も）

■公共施設等適正化計画：唯一、集約・縮小を視点とはしているが、財政面から見た経済的計算からの視点のみ。

一方、悩ましい問題として・・・

■様々な計画策定・改定の時期（後先）・サイクルや計画単位が異なる

■各分野の計画同士の整合性にこだわるか、先行する計画の柔軟な見直しとしていくのか？

→分野別のツリー状のガバナンスではなく、分野別のネットワーク状のガバナンスの仕組みか？

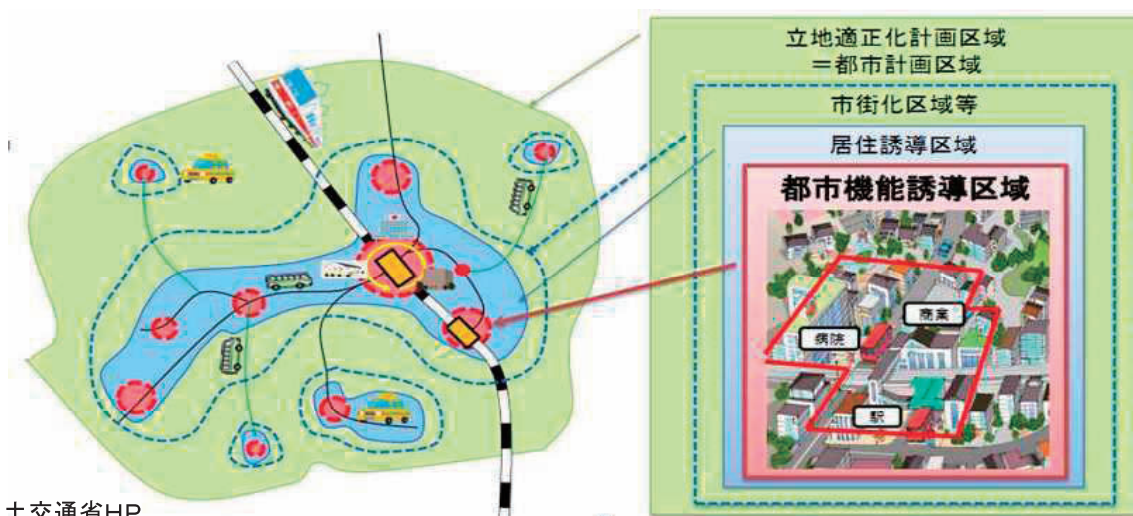
立地適正化計画

2017年7月1日時点で348都市
が策定済・策定中

■立地適正化計画（市町村が作成）

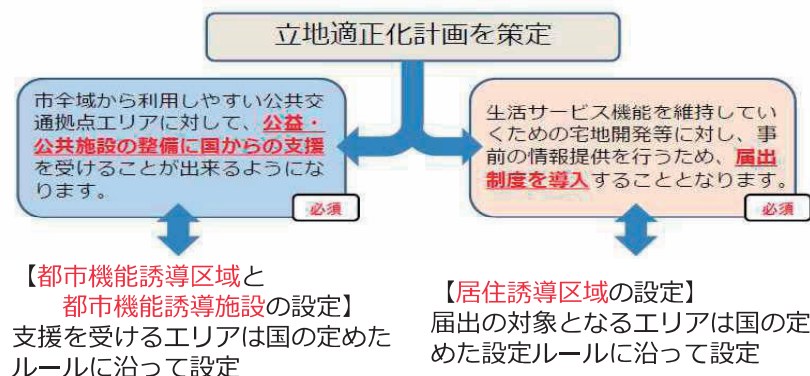
：住宅及び医療施設、福祉施設、商業施設その他の居住に関連する施設の立地の
 適正に誘導するための計画

（都市再生特別措置法改正により平成26年8月施行）



出典：国土交通省HP

立地適正化計画の仕組み



税制や融資等による誘導措置と届出・勧告制度による立地の誘導を行おうという仕組み

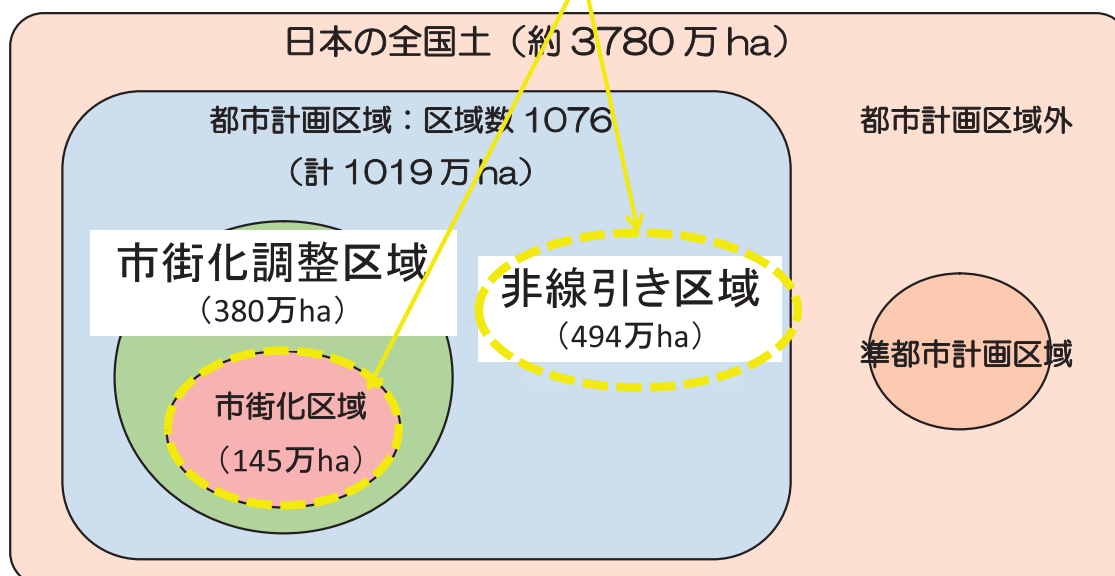
ただし、都市機能誘導区域、居住誘導区域の設定は、市街化区域か、DID地区を有する非線引き区域にしか設定できない。

【都市機能誘導施設の維持・誘導に向けた支援制度について】

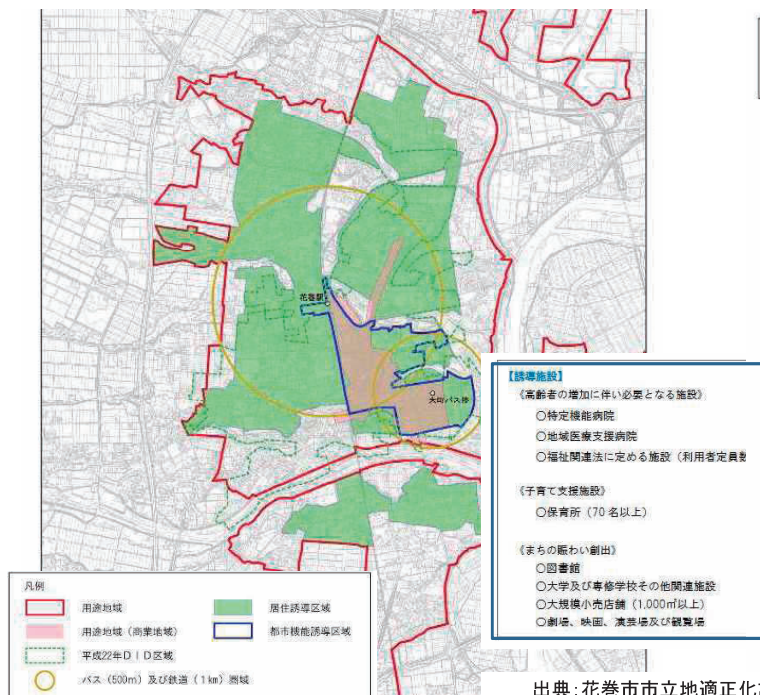
都市機能の各分野にある様々な制度や取組と立地適正化計画における都市機能誘導施策を関連付けて、都市機能の維持・強化を図ります。特に、市があらかじめ都市機能誘導施設（維持型・誘導型）を指定しインセンティブを用意しておくことで、民間による当該都市機能誘導施設の設置を支援します。

立地適正化計画が対象とできる区域

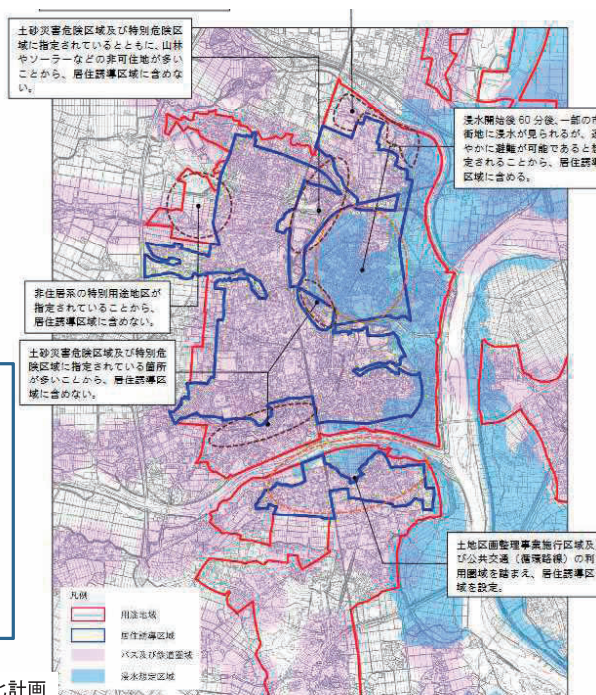
市街化調整区域は対象外



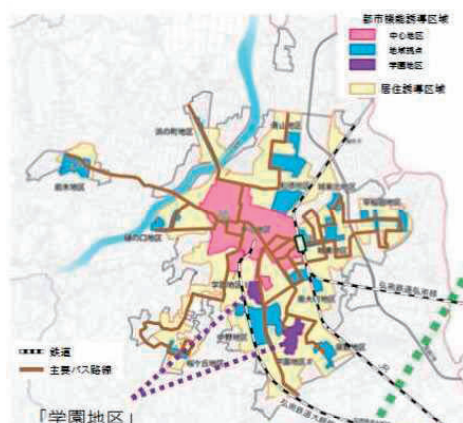
立地適正化計画例（面指定型）



出典:花巻市市立地適正化計画



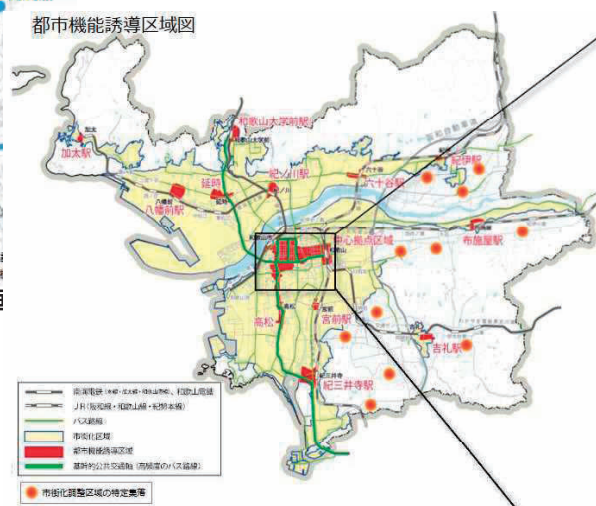
立地適正化計画例（面指定型）



↑ 弘前市立地適正化計画



大東市立地適正化計画→



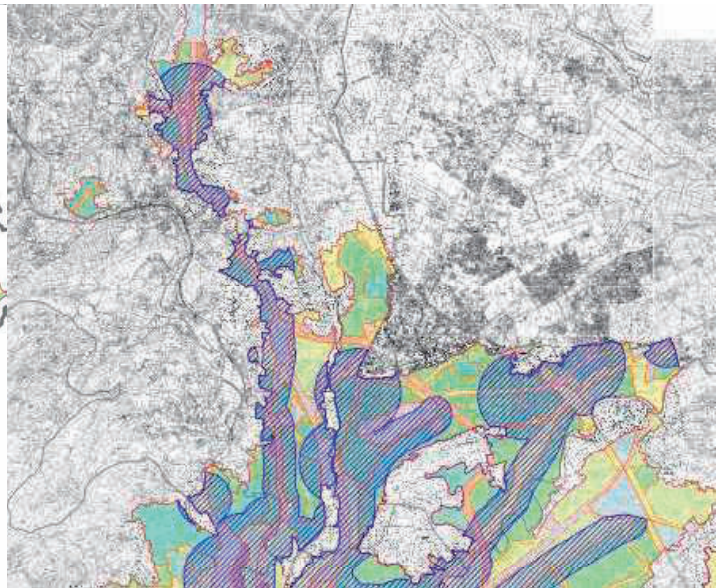
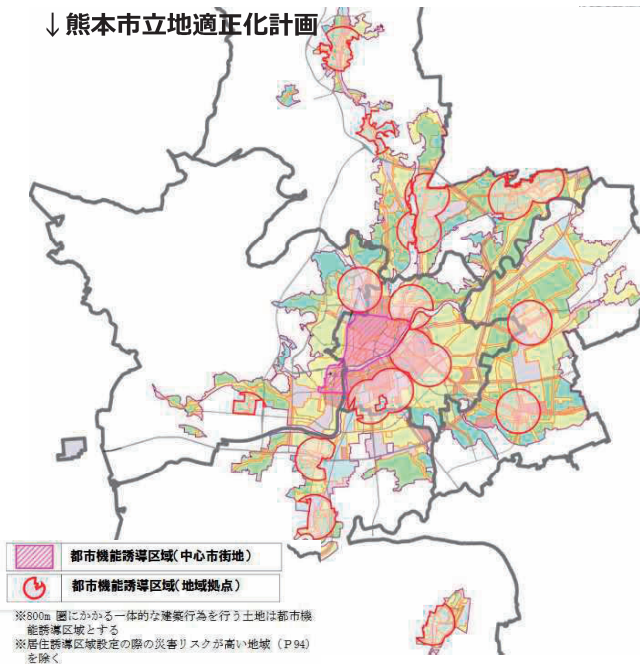
↑和歌山市立地適正化計画
(市街化調整区域の緩和見直しと連動型)

市街化調整区域の開発基準

- 特定集落（小学校、支所等から300m内）に誘導
- 鉄道駅周辺区域（駅から原則100m内）に誘導

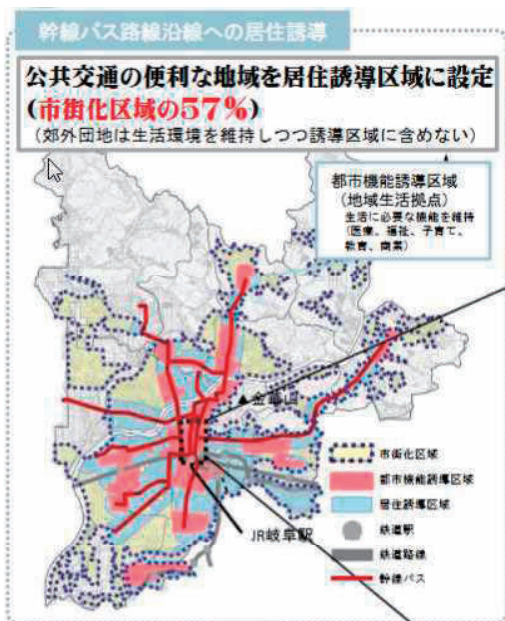
立地適正化計画例（公共交通沿線指定型）

↓ 熊本市立地適正化計画

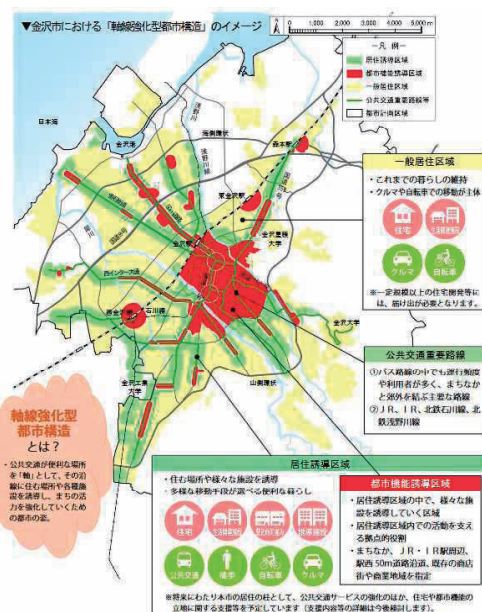


出典：熊本市立地適正化計画

立地適正化計画例（公共交通沿線指定型）

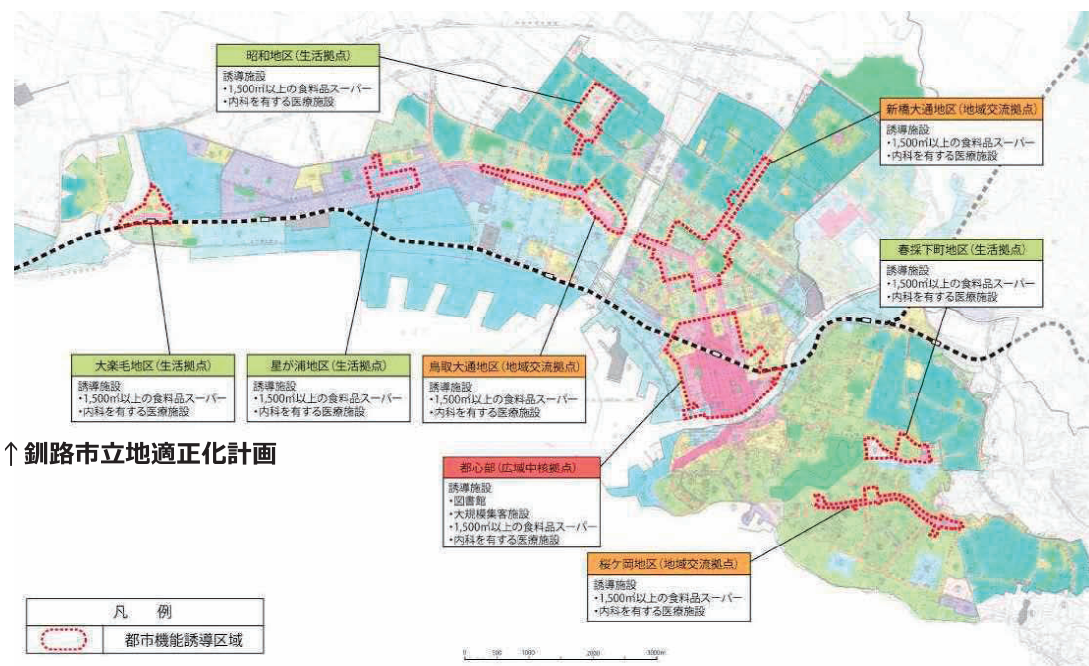


↑ 岐阜市立地適正化計画



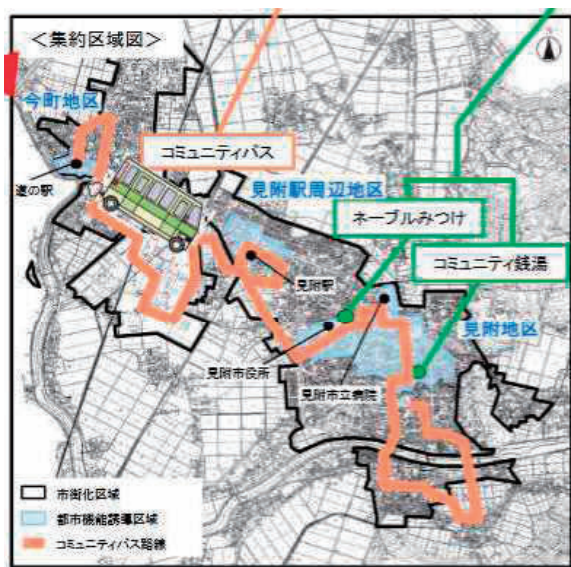
↑ 金沢市立地適正化計画

立地適正化計画例（幹線道路沿道指定型）



↑ 釧路市立地適正化計画

立地適正化計画例（非線引き区域の健幸都市づくり型）



↑ 見附市立地適正化計画

飯塚市立地適正化計画→



歩行量増加による
医療費削減
健康寿命の延伸

- ↓
- ウォーキングコース整備
 - 各種施設整備
 - まちなか居住の推進（新規住宅供給）

広域での立地適正化計画の取り組み

■館林都市圏の人口推移

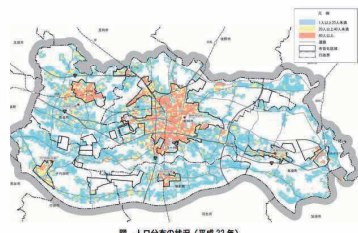
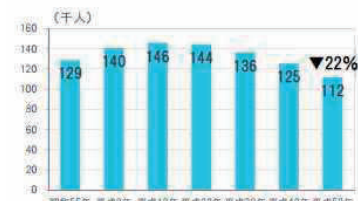
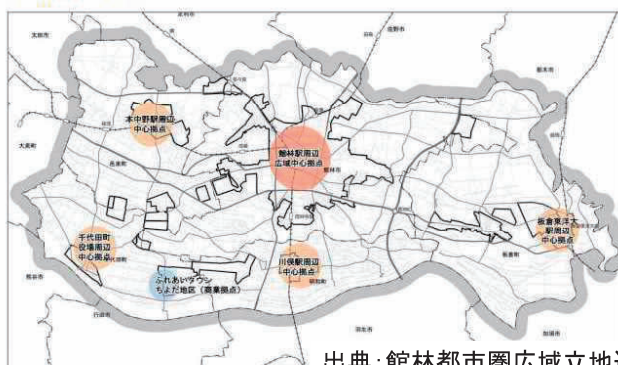


図 人口分布の状況(平成22年)
出典: 国勢調査
平成22年の人口は、平成22年国勢調査の500mメッシュ別の人口に対し、平成23年の都市計画基調調査結果を用いて100mメッシュ別の住宅用地高層割合により配分して算出

■都市機能誘導区域



出典: 館林都市圏広域立地適正化方針

《広域的な枠組みの中で確保・維持すべき機能》

機能	広域連携の必要性と機能維持に向けた考え方
介護福祉機能	急速な高齢者の増加とともに介護福祉に求められるサービスも多様化していることから、各市町の枠組みでの機能確保・維持に加え、広域中心拠点での機能強化や、広域的に施設間を柔軟に相互利用できる体制の構築を図ります。
子育て機能	すでに保育園を中心に広域連携がなされていることから、少子化が進む中での機能維持・強化に向け、広域中心拠点を主とした子育て支援機能の強化や、広域としての機能維持に向けた枠組みの構築を図ります。
教育機能(高等学校・大学)	館林市中心部や板倉町に機能が集積し、広域的な利用も多いことから、広域利用における利便性の維持・確保や、さらなる文化教育機能の集積・誘導を行います。
商業機能	館林市や千代田町に機能が集積し、広域的な利用も多いことから、広域利用における利便性の維持・確保や、さらなる商業機能の集積・誘導を行います。
医療機能	すでに吾妻館林医療事務組合として連携が図られていますが、今後の人口減少下においても機能を維持していくため、救急医療体制の強化や、広域医療施設(第一次救急医療機関)と地域医療施設との連携強化などによる機能維持を図ります。
文化機能	財政状況が逼迫する中では、広域利用を促進し維持すべき施設数を最小限にすることが望ましいことから、広域的な利用が可能な施設を柔軟に相互利用できる体制を構築するとともに、重複する施設の施設更新に合わせた統合・再配置による機能強化を図ります。
公共交通利用促進機能	高齢者をはじめとする交通弱者の移動手段として、また都市圏内の連携を促進する移動手段としてネットワークの形成・維持を図ります。また、駅等交通関連施設の充実や商業・医療など関連施設の整備・誘導など、利用者の利便性を向上させるための機能強化を図るとともに、移動手段として維持していくために自動車利用からの転換を促す取り組みを強化していきます。

《各市町の枠組みの中で確保・維持すべき機能》

機能	広域連携の必要性と機能維持に向けた考え方
行政機能	既存の事務組合などの活用により、広域連携を維持していきます。なお、既存施設の更新においては、各市町の中心拠点への配置を基本とし、人口や他の機能の集積状況に配慮することで誰もが使いやすく、効率的な維持管理を図ります。
教育機能(小中学校)	短期的には児童数が急速に減少し、他市町での受入など広域調整が必要となることは想定されないため、各市町の枠組みの中で機能確保・維持を図ります。ただし、長期的には市町の枠組みでも対応が困難なほど少子化が進行することもあることから、児童数の見直しに応じた新たな枠組みの構築についても検討を進めていきます。
金融機能	現状として地域の都市規模に見合った機能配置がなされていることから、新たな施設整備や建替えを行う場合において、各市町の中心拠点を基本とした機能の集積・誘導を図ります。

各市町村の立地適正化計画をどう評価すればよいのか

各市町村が現時点で都市が抱える問題の洗い出しをふまえ、長期的視点から「コンパクト+ネットワーク」という都市構造を目指すための「線引き」ができたことは大きな一歩

- 各市町村の都市構造
- 人口・人口密度の状況・将来的な増減割合
- 線引きの状況
(市街化区域と市街化調整区域の面積比率・人口比率・立地等)
- 周辺市町村の土地利用規制の状況
(開発圧力がそれなりにあるのに非線引き都市であるなど)

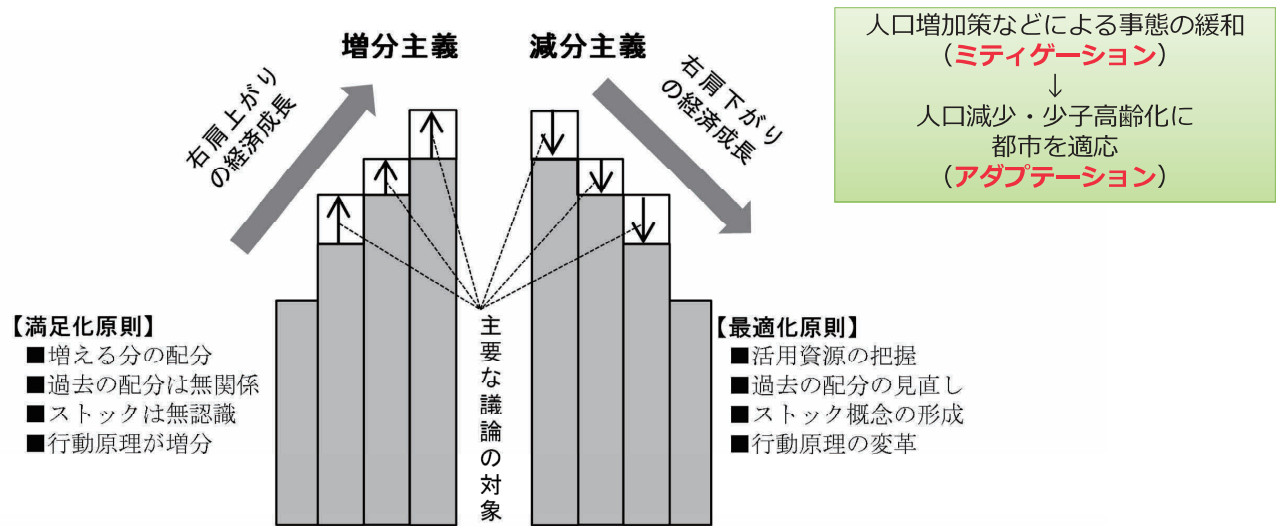
一律に
評価できない

- 拠点とする数が多い
- 市街化区域のほとんどを居住誘導区域に設定
- 人口推計に比べて居住誘導区域の面積が広い
- 都市機能誘導区域の面積が広い

立地適正化計画の実効性に関する評価視点

- ①運用の基準・仕組みづくりの構築
- ②立地誘導のインセンティブ手法の構築
- ③居住誘導区域外への対応

都市計画・住宅政策：増分主義から減分主義への転換へ



図表 増分主義と減分主義
(宮脇淳編著「自治体戦略の思考と財政健全化」を参考に作成)