

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	日本のコンパクトシティ政策の現状と課題—欧州との比較を通して—
他言語論題 Title in other language	Current Issues in Compact City Policy in Japan: A Comparison with Europe
著者 / 所属 Author(s)	千田 和明 (SENDA Kazuaki) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	837
刊行日 Issue Date	2020-10-20
ページ Pages	131-160
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	我が国におけるコンパクトシティ政策の経緯を概観するとともに、公共交通の充実と空き家対策を中心に、欧州の先進事例から得られる示唆を検討した上で、政策を推進するための課題を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

日本のコンパクトシティ政策の現状と課題

—欧州との比較を通して—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課 千田 和明

目 次

はじめに

I 日本の都市の現状と課題

- 1 人口減少と高齢化の進行
- 2 市街地の拡散
- 3 社会資本の老朽化
- 4 空き家の増加

II 日本のコンパクトシティ政策の経緯と現状

- 1 コンパクトシティとは
- 2 コンパクトシティ政策の経緯
- 3 日本の自治体におけるコンパクトシティの形成に向けた取組

III 欧州のコンパクトシティ政策

- 1 EUの都市政策
- 2 欧州の自治体におけるコンパクトシティの形成に向けた取組

IV 日本のコンパクトシティ政策の課題

- 1 日欧のコンパクトシティ政策の比較
- 2 コンパクトシティ政策の推進に向けた課題
- 3 政府による最近の議論と対応

おわりに

キーワード：コンパクトシティ、都市政策、都市計画、立地適正化計画、公共交通、空き家

要 旨

- ① 日本では、人口減少と高齢化の進行や市街地の拡散、社会資本の老朽化、空き家の増加といった社会問題が生じており、特に地方都市において問題が深刻化していることから、「コンパクトシティ」の形成が目指されている。
- ② 日本のコンパクトシティ政策は、人口減少下で都市機能を集約化して効率性を確保するとともに、公共交通ネットワークの再構築によって人口の確保と新たな価値の創造を促す「コンパクト・プラス・ネットワーク」として推進されており、政府の様々な政策分野の計画等に反映されている。
- ③ 日本のコンパクトシティ政策は、平成10年の「まちづくり3法」の制定による大型店舗の立地規制と中心市街地活性化から始まり、平成26年の都市再生特別措置法改正による立地適正化計画の導入等によって多極ネットワーク型の都市構造を志向するに至った。先進事例としては、「お団子と串」の都市構造を掲げる富山県富山市や、ランド・バンクを活用して面的な市街地の再編につなげている山形県鶴岡市などの取組が知られている。
- ④ コンパクトシティは元来、持続可能な都市の空間形態として、欧州諸国で推進されてきた都市政策モデルである。欧州の自治体におけるコンパクトシティの先進事例としては、公共交通機関（LRT）の充実を軸としたストラスブール（フランス）やフライブルク（ドイツ）、空き家の撤去・活用を軸としたライプチヒ（ドイツ）の取組が挙げられる。
- ⑤ 日欧のコンパクトシティ政策を比較すると、日本の場合、公共交通の充実に関しては、LRTの導入等に係る費用負担や合意形成が課題となる。空き家の撤去・活用に関しては、物件の所有者（家主）にとってメリットが感じられる仕組み作りなどが重要である。
- ⑥ コンパクトシティ政策の推進に向けては、市街化調整区域の開発緩和や災害リスクへの対応といった日本特有の課題が指摘されているほか、コンパクトシティの形成は長い時間軸で考える必要があることから、住民の理解が不可欠となる。
- ⑦ 政府は、安全なまちづくり（災害リスク対応）と魅力的なまちづくり（歩行者空間の充実等）を軸として、立地適正化計画に基づくコンパクトシティ政策の更なる推進を図っている。

はじめに

都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とした日本の都市計画法（昭和43年法律第100号）は、平成30（2018）年に制定から50年の節目を迎えた。同法は、高度経済成長期における都市への急激な人口・産業の集中によって進行した都市の過密化と市街地の無秩序な拡散（郊外化、スプロール）に対し、都市計画で定めた地域において、市街地として積極的な整備を行う「市街化区域」と市街化を抑制する「市街化調整区域」に都市を「線引き」し（区域区分制度）、各種の用途規制や開発許可制度を運用することで、計画的な市街化を図ってきた⁽¹⁾。しかし、近年は、人口減少社会の到来によって線引きでは解決できない様々な都市問題が生じ、特に地方都市において「コンパクトシティ」の形成が目指されている。本稿では、日本におけるコンパクトシティ政策の経緯を概観するとともに、欧州の先進事例から得られる示唆と政策を推進する上での課題を整理する。

I 日本の都市の現状と課題

日本の地方都市においてコンパクトシティ政策が必要とされる背景として、①人口減少と高齢化の進行、②市街地の拡散、③社会資本の老朽化、④空き家の増加が挙げられる。

1 人口減少と高齢化の進行

国立社会保障・人口問題研究所によると、日本の総人口は、平成27（2015）年に1億2709万人であったのに対し、令和47（2065）年には8808万人まで減少すると見られている。また、日本の高齢化率（老年人口割合⁽²⁾）は、平成27（2015）年に26.6%であったところ、令和47（2065）年には38.4%まで上昇すると推計されている⁽³⁾（図1）。地域別の人口動態としては、三大都市圏⁽⁴⁾の人口集中度が大阪圏は微減、名古屋圏は微増となる一方、東京圏では更に一極集中が進むと見られている。また、地方圏⁽⁵⁾を中心に、県庁所在地や地域経済の中心都市への人口集中が加速するなど、全国各地で「都心集中」が進行すると予想されている。高齢化に関しても、高齢者の人口集中が三大都市圏以上に地方圏の県庁所在地等で進行すると見込まれている⁽⁶⁾。こうした事情から、急激な人口減少と高齢化に直面する地方都市において、地域の活力の低下が懸念されている⁽⁷⁾。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和2（2020）年9月16日である。

(1) 都市計画法研究会編著『よくわかる都市計画法 第2次改訂版』ぎょうせい、2018、pp.23-24。

(2) 総人口に占める65歳以上の人口の割合を指す。

(3) 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）」[2017.4]、p.17。<http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf> 数値は出生中位・死亡中位の推計値である。

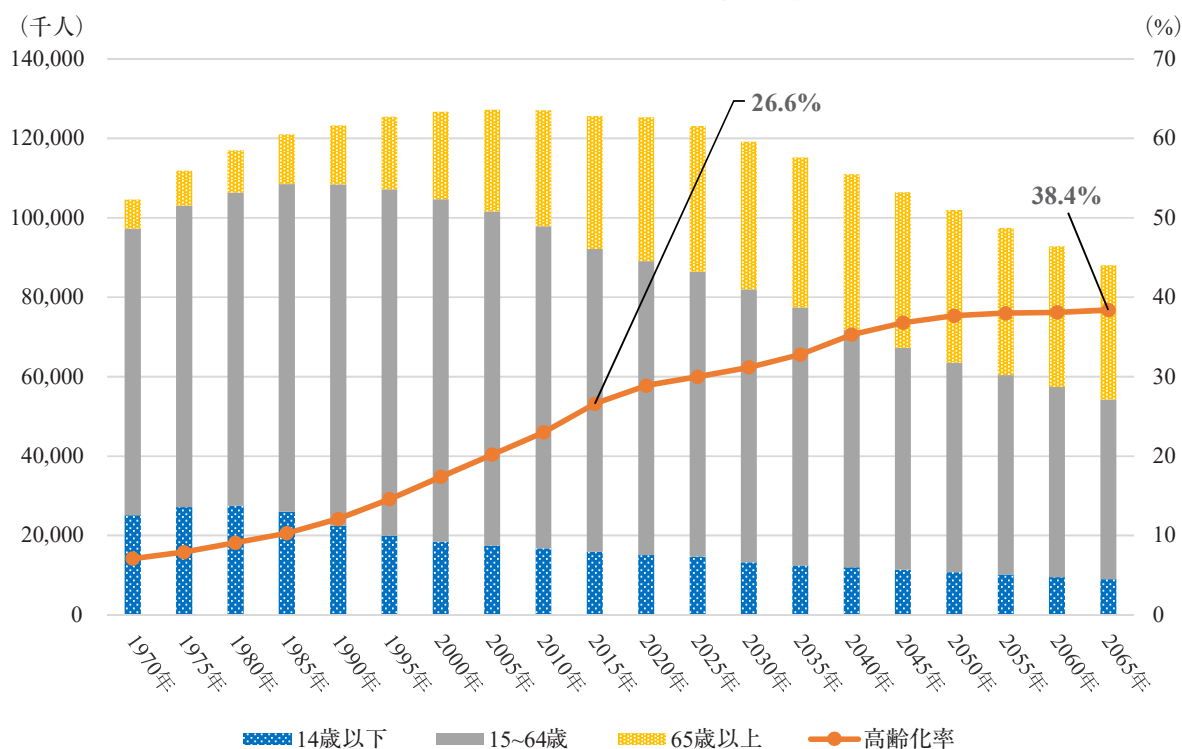
(4) ここでは東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県）、大阪圏（大阪府、兵庫県、京都府及び奈良県）及び名古屋圏（愛知県、岐阜県及び三重県）を指す。

(5) ここでは三大都市圏以外の地域を指す。

(6) 岡田豊「今後都心集中が地方圏でも加速—高齢者も地方圏ほど中心的な都市に集中—」『みずほインサイト』2019.1.17。<<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl190117.pdf>>

(7) 国土交通省「コンパクトシティ政策について」（第9回都市計画基本問題小委員会 資料5）2019.2.20、pp.4-5。<<https://www.mlit.go.jp/common/001273984.pdf>>

図1 日本の人口と高齢化率の推移



(注) 2015年までは国勢調査の数値、2020年以降は推計値(出生中位・死亡中位)である。
 (出典) 総務省統計局「平成27年国勢調査 人口等基本集計結果 結果の概要」p.18. <<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka/kihon1/pdf/gaiyou1.pdf>>; 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)」[2017.4], p.17. <http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf> を基に筆者作成。

2 市街地の拡散

国土交通省の「令和元年度土地所有・利用概況調査」によると、昭和50(1975)年から平成29(2017)年までの間に、道路や宅地などの都市的土地利用面積は、三大都市圏で49.3%、地方圏で60.4%の増加となっている⁽⁸⁾。また、総務省の「平成27年国勢調査」によると、高い人口密度を持つ都市的地域の範囲を示す「人口集中地区」⁽⁹⁾の面積は、平成27(2015)年時点で12,786km²と前回調査時(平成22(2010)年)から0.3%の増加であり、増加率は低下しているものの、昭和35(1960)年以降は一貫して増加傾向が続いている⁽¹⁰⁾。特に地方都市では、人口が減少する一方で人口集中地区の面積が大きく増加し、市街地の拡散と低密度な市街地の形成につながっている⁽¹¹⁾。こうした状況は、社会資本の維持や行政サービスにかかる費用が拡大し、将来的にも非効率な税支出の増加につながると指摘されている⁽¹²⁾。

(8) 国土交通省土地・建設産業局企画課「令和元年度土地所有・利用概況調査報告書」p.34. <<https://www.mlit.go.jp/common/001349517.pdf>>

(9) 人口集中地区は、①原則として人口密度が1km²当たり4,000人以上の国勢調査基本単位区等が市区町村の境界内で互いに隣接して、②それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に5,000人以上を有する地域、を基準として設定される。「人口集中地区とは」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/chiri/1-1.html>>

(10) 総務省統計局「平成27年国勢調査最終報告書—日本の人口・世帯—」2018.12, pp.100-105. <<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/final/pdf/01-01.pdf>> 人口集中地区の面積は、国土面積の3.4%を占めるにすぎないが、総人口の7割弱が集中している。

(11) 国土交通省 前掲注(7), p.5.

(12) 野澤千絵「居住地拡大の抑制を目指した広域的な成長管理手法の構築」『地方自治』862号, 2019.9, p.3.

3 社会資本の老朽化

日本では、高度経済成長期に集中的に整備された社会資本が、建設から50年を経過して一斉に更新期を迎え、今後一層、社会資本の維持管理・更新に必要な費用が増加すると見込まれている。国土交通省の推計では、平成30(2018)年度に要した維持管理・更新費が約5.2兆円であるのに対し、30年後の令和30(2048)年度には5.9兆～6.5兆円に増加するとされている⁽¹³⁾。また、現在のインフラの規模を維持したまま更新を行うためには、年間9.1兆円もの費用を支出し続けなければならないとの試算もある⁽¹⁴⁾。特に市区町村においては、多くの社会資本の管理を担っているにもかかわらず⁽¹⁵⁾、人口減少によって税収の増加が見込めず、維持管理等にかかる資金の不足が課題となっている。加えて、市区町村全体の職員が減少傾向にある中、社会資本の維持管理を支える土木部門の職員数は減少率が更に高くなっている⁽¹⁶⁾。国土交通省の「道路メンテナンス年報」によると、点検によって早期・緊急に措置を講ずべきとされた市区町村所管の橋梁及びトンネルについて、平成31(2019)年3月末時点で修繕に着手できたものはそれぞれ18%にとどまっており、既に対策の遅れが目立つ状況となっている⁽¹⁷⁾。

4 空き家の増加

総務省の「平成30年住宅・土地統計調査」によると、平成30(2018)年10月時点における全国の空き家数は848万9千戸、総住宅数(6240万7千戸)に占める空き家の割合(空き家率)は13.6%で過去最高となった⁽¹⁸⁾。また、野村総合研究所の推計では、近年の撤去戸数の増加傾向によって空き家数の短期的な急増は回避されているものの、この傾向が続くとしても、令和15(2033)年の空き家率は17.9%まで上昇するという⁽¹⁹⁾。空き家の増加や人口減少が進む一方で、日本の住宅ストック数(住宅総数)は増加を続けており⁽²⁰⁾、居住地(市街地)

(13) 国土交通省「国土交通省所管分野における社会資本の将来の維持管理・更新費の推計」2018.11.30, pp.1, 3. <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/_pdf/research01_02_pdf02.pdf> 推計では、施設の機能や性能に不具合が発生する前に修繕等の対策を講じる「予防保全」が基本とされており、不具合が生じてから修繕等の対策を講じる「事後保全」を基本とした場合、令和30(2048)年度の費用は10.9兆～12.3兆円まで増加すると見られている。

(14) 根本祐二「インフラ老朽化問題と省インフラへの期待」『コンクリート工学』57(5), 2019.5, p.318.

(15) 社会資本の分野別の管理者を見ると、道路(橋梁)68%、道路(舗装)66%、下水道(管渠)75%、下水道(処理場)84%、公園76%など、多くの分野で市区町村管理の割合が高い。[社会資本整備審議会・交通政策審議会社会資本メンテナンス戦略小委員会]「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について(答申—参考資料—」2013.12, pp.47-55. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001023146.pdf>>

(16) 平成17(2005)年から平成31(2019)年までの14年間で、市区町村の全体の職員数は13.3%、土木部門の職員数は16.6%減少している。建設経済研究所「1.4 人口減少社会におけるインフラ管理の課題と方策」『建設経済レポート—日本経済と公共投資—』72号, 2020.4, p.78. <http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/all%20report/NO72/1.pdf>

(17) 国土交通省道路局「道路メンテナンス年報」2019.8, pp.18, 23. <https://www.mlit.go.jp/road/sisaku/yobohozen/pdf/h30/R1_03maint.pdf>; 「橋やトンネルなど8万カ所で早期修繕が必要」『日経コンストラクション』719号, 2019.9.9, p.17.

(18) 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計 結果の概要」2019.9.30, pp.2-3. <https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/kihon_gaiyou.pdf> 空き家のうち、賃貸用、売却用及び二次的住宅(別荘等)のいずれにも当たらず、居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅としての「その他の住宅」は348万7千戸を占め、前回調査時(平成25(2013)年)と比べて30万4千戸(9.5%)増加している。

(19) 野村総合研究所「<2019年度版> 2030年の住宅市場と課題—空き家の短期的急増は回避できたものの、長期的な増加リスクは残る—」2019.6.20, pp.13-22. <https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/knowledge/report/cc/mediaforum/2019/forum276_1.pdf?la=ja-JP&hash=AAFF9F7627AA381EE63A38054D5D92EAF04BA8FE>

(20) 平成30(2018)年時点における全国の住宅ストック数(住宅総数)は約6241万戸であり、平成25(2013)年

の拡大が止まらないことが問題とされている。こうした状況は、居住地を維持するために非効率な税支出を続ける必要があり、住宅の質や立地によっては将来的に処分が困難となる「負資産」を生み出すことにつながるため、空き家を減らし、新築住宅から中古住宅の流通促進へと政策を転換する必要があると指摘されている⁽²¹⁾。

Ⅱ 日本のコンパクトシティ政策の経緯と現状

1 コンパクトシティとは

(1) コンパクトシティの定義

コンパクトシティは、一般的には、市街地が高密度でまとまっており、公共交通機関の利用が盛んで環境負荷の少ない都市構造を指すとされるが、明確な定義はなく、専門家によって様々な特徴が述べられている⁽²²⁾。例えば、海道清信・名城大学教授は、コンパクトシティが持つべき空間的な基本要素として、①密度が高いこと、②都市全体の中心（中心市街地）から日常生活を賄う近隣中心まで段階的に拠点を配置すること、③市街地を無秩序に拡大させないこと、④自動車を使わなくても日常生活が充足でき、身近な緑地・オープンスペース等を利用できること、⑤都市を公共交通ネットワークで結ぶこと、を挙げている⁽²³⁾。鈴木浩・福島大学名誉教授は、コンパクトシティの都市像について、①豊かなコミュニティの維持発展と自律的な地域社会の持続的発展を目指す都市、②人々がゆっくりと歩いて過ごせる賑わいと交流、そして市民サービスが得られる中心市街地があり、職場と居住地とが公共交通や自転車で通い合える都市、③広域的なネットワークで結ばれた都市が相互に共存・共生する連携と役割分担を発揮できる都市、④周辺の農村や自然環境との共生によって、その自律的で持続的な発展を目指す都市、と述べている⁽²⁴⁾。浅見泰司・東京大学大学院教授は、コンパクトシティを「都市の郊外化を抑制し、市街地の広さを狭くすることで、公共サービスの効率化、自動車交通の発生抑制をめざす都市のあり方」と表現している⁽²⁵⁾。このほか、経済協力開発機構（OECD）は、2012年に発表した報告書⁽²⁶⁾において、①高密度で近接した開発形態、②公共交通機関でつながった市街地、③地域のサービスや職場までの移動の容易さ、という特徴を有する都市をコンパクトシティと定義している。

と比較して約178万戸増加している。また、総世帯数（約5400万世帯）に対して16%多く、量的には充足した状況にある。国土交通省住宅局住宅政策課監修、住宅経済研究会編著『2019年（令和元年）度版 住宅経済データ集—豊かで魅力ある住生活の実現に向けて—』住宅産業新聞社、2019、pp.10-11。

(21) 野澤千絵『老いる家 崩れる街—住宅過剰社会の末路—』講談社、2016、pp.3-17。

(22) 谷口守『入門都市計画—都市の機能とまちづくりの考え方—』森北出版、2014、p.109。谷口氏は、定義が明確でないということは、様々な分野においてコンパクトシティの必要性が感じられていることを意味し、コンパクトシティが分野間で議論を行う際の共通のプラットフォームになり得ると指摘している。

(23) 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、p.14。

(24) 鈴木浩『日本版コンパクトシティ—地域循環型都市の構築—』学陽書房、2007、p.14。

(25) 浅見泰司「人口縮小時代の都市政策—コンパクトシティ化—」浅見泰司・中川雅之編著『コンパクトシティを考える』プロGRESS、2018、p.2。

(26) OECD, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, 2012.5.14, pp.27-28. <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264167865-en.pdf?expires=1593065798&id=id&accname=ocid46008863a&checksum=AA7F95C9CC19E5ED25BDDC9E8E80A152>> なお、同資料の要旨（日本語訳）として、OECD「コンパクトシティ政策—世界5都市のケーススタディと国別比較—」2012.6.13. <https://www.oecd.org/tokyo/newsroom/documents/20120613compactcities_sum_j.pdf> がある。

(2) 政府によるコンパクトシティの位置付け

国土交通省は、コンパクトシティについて、生活サービス機能（商業や医療・福祉、公共交通等）と居住を集約・誘導して人口を集積させるものであるとする一方、単なる都市の縮小ではなく、具体的な行政目的を実現する有効な政策手段であると位置付けている⁽²⁷⁾。また、都市のコンパクト化の効果として、①生活サービスの維持、②サービス産業の生産性の向上、③行政コストの縮減と固定資産税収の維持（地価の維持）、④健康の増進（居住者の外出機会や歩行量の増加）、⑤環境負荷の低減（自動車交通によるCO₂排出量の減少）、などを挙げている⁽²⁸⁾。

国土交通省は、平成26（2014）年7月に公表した「国土のグランドデザイン2050」において、急激に進む少子高齢化や切迫する巨大災害の発生等に対応する、令和32（2050）年を見据えた国づくりの考え方として「コンパクト+ネットワーク」を提言した。これは、人口減少下において行政や生活サービスを集約（コンパクト）化して効率性を確保するとともに、公共交通ネットワークの再構築によって、各種の都市機能に応じた人口の確保と新たな価値の創造を促すものである⁽²⁹⁾。こうした考え方は、政府の様々な政策分野の計画等に反映されている（表1）。

表1 政府の各種計画等におけるコンパクトシティ政策の位置付け

政策分野	計画等の名称	位置付け（関連する主な記述）
国土づくり	「第二次国土形成計画（全国計画）」（平成27年8月14日閣議決定）	高密度に集約することによって新たな地域の魅力を創出するため、都市機能の集約等を進める都市の <u>コンパクト化</u> 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「 <u>コンパクトシティ</u> 」の形成を目指す。（p.59）
社会資本整備	「第4次社会資本整備重点計画」（平成27年9月18日閣議決定）	人口減少や高齢化が進む地域において、地域の特性に即し、「 <u>コンパクト+ネットワーク</u> 」の考え方を基礎とした多層的な地域構造を構築し、日常生活サービスや高次都市機能等を持続的に提供できる活力ある地域を形成する。（p.59）
健康長寿社会の実現	「健康・医療戦略」（令和2年3月27日閣議決定）	<u>コンパクト</u> で歩きたくなるまちづくりを推進するとともに、公共交通の充実による移動機会の増大を図ることにより、予防・健康づくりや高齢者の社会参加を促進する。（p.22）
地方創生	「まち・ひと・しごと創生基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）	地方都市生活圏においては <u>コンパクト・プラス・ネットワーク</u> 等の推進や、地域交通の維持・確保に取り組むとともに、集落生活圏においては小さな拠点の形成等を推進することで、都市機能及び日常生活サービス機能を維持・確保し、訪れたい、住み続けたいと思えるような地域をつくる。（p.48）
経済・財政改革	「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）	立地適正化計画と地域公共交通計画の一体的策定等を通じて <u>コンパクト・プラス・ネットワーク</u> を促進するとともに、交通マネジメント、ハザードエリア等の土地利用規制、移転の促進に向けた支援などのまちづくりと一体となった社会資本整備を行う。（p.23）

（出典）「国土形成計画（全国計画）」2015.8. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001100233.pdf>>; 「社会資本整備重点計画」同 <<https://www.mlit.go.jp/common/001104256.pdf>>; 「健康・医療戦略」（令和2年3月27日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryou/suisin/ketteisiryou/kakugir020327senryaku.pdf>>; 「まち・ひと・しごと創生基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）同 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/r02-07-17-kihonhousin2020hontai.pdf>>; 「経済財政運営と改革の基本方針2020—危機の克服、そして新しい未来へ—」（令和2年7月17日閣議決定）内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/2020_basicpolicies_ja.pdf> を基に筆者作成。

(27) 国土交通省 前掲注(7), p.7.

(28) 同上, pp.9-15.

(29) 国土交通省「国土のグランドデザイン2050—対流促進型国土の形成—」2014.7, pp.9-10. <<http://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>>

2 コンパクトシティ政策の経緯

政府は、人口減少社会の到来によって顕在化した様々な都市問題に対応するため、都市計画法の線引き等に基づく立地規制（土地利用規制）と、中心市街地活性化基本計画や立地適正化計画（後述）に基づく誘導的な手法を組み合わせることで、コンパクトシティ政策の推進を図ってきた。以下では、関連の法改正を中心に、コンパクトシティ政策の経緯を振り返る。

(1) 郊外の立地規制と中心市街地活性化—まちづくり3法の制定と見直し—

(i) まちづくり3法の制定

日本では、都市計画法が制定された後の昭和45（1970）年と比較して、平成7（1995）年には自動車保有台数が約3.7倍、運転免許保有者数が約2.6倍となるなど⁽³⁰⁾、モータリゼーションが進展し、それに伴って大型店舗の郊外立地等による都市機能の拡散が進んだことで、特に地方都市における中心市街地の衰退（空洞化）が深刻化した⁽³¹⁾。こうした状況を受け、政府は平成10（1998）年に「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（平成10年法律第92号。通称「中心市街地活性化法」）、「大規模小売店舗立地法」（平成10年法律第91号。通称「大店立地法」）及び改正都市計画法（平成10年法律第79号）から成る「まちづくり3法」を制定した⁽³²⁾。このうち改正都市計画法は、政令によって11の類型に限定されていた「特別用途地区」⁽³³⁾の縛りを外し、市町村が独自の用途規制を定めることで、大型店舗の立地規制等を行うことを可能とするものであった⁽³⁴⁾。同法は、平成12（2000）年にも関連の改正が行われ（平成12年法律第73号）、「特定用途制限地域」⁽³⁵⁾及び「準都市計画区域」⁽³⁶⁾が導入されたことにより、法律上は国土全体にわたって大型店舗の立地規制等を行うことが可能となった⁽³⁷⁾。しかし、立地規制は私権制限につながり、住民の説

30 「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申） 補足説明資料」 p.5. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/images/04/023.pdf>>

31 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。（第一次答申）」[2006.2.1], pp.2-5. 同上 <<http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/images/04/021.pdf>>

32 岸田里佳子「平成の都市計画」『新都市』73(4), 2019.4, pp.17-18. 都市計画法は改正であるが、一般的な呼称として「まちづくり3法の制定」をここでは使用した。

33 用途地域（住居、商業、工業等の市街地の大枠としての土地利用を定める地域。第1種低層住居専用地域など13種類がある。）内の一定の地区において、当該地区の特性にふさわしい土地利用の推進や環境保護等の特別の目的の実現を図るため、当該用途地域の指定を補完して定める地区。都市計画法研究会編著 前掲注(1), pp.51-52.

34 山崎篤男「まちづくり3法の見直し（平成18年都市計画法等・中心市街地活性化法の改正）その1」『新都市』71(1), 2017.1, pp.51-52. 中心市街地活性化法は、中心市街地の魅力を高め、賑わいを取り戻すため、市町村が策定した基本計画に基づいて行われる土地区画整備事業や民間事業者等によるタウンマネジメントなどの商業振興策を講じるものであった。大店立地法は、大規模小売店舗（大型店舗）を出店しようとする者に対して都道府県への届出義務を課し、生活環境への影響の回避のための必要な措置（駐車場の整備や廃棄物の保管・処理等）を採ることを都道府県が勧告できるようにするものであった。

35 平成12（2000）年の都市計画法改正によって線引き制度の選択制が導入され、非線引き白地地域（区域区分が定められていない都市計画区域内で、用途地域の定めがない地域）では、用途面からの土地利用規制が行われなくなることから、周辺環境の悪化が懸念された。これに対し、良好な環境の形成又は保持を図る観点から必要な土地利用規制を課すことを目的として、特定用途の建築物等の立地を規制する制度として特定用途制限地域が導入された。都市計画法研究会編著 前掲注(1), pp.52-53.

36 積極的な整備又は開発を行う必要はないものの、一定の開発行為等が現に行われ、又は行われると見込まれる一定の区域であって、土地利用の規制や環境保全のための措置を講ずることなく放置すれば、将来における一体の都市としての整備等に支障が生じるおそれがある区域（具体的には、都市計画区域外の既存集落や幹線道路の沿道、高速道路のインターチェンジ周辺等が想定される。）として都道府県が定める。準都市計画区域においては、用途地域や特別用途地区、特定用途制限地域等を定めることができる。同上, pp.15-17.

37 山崎 前掲注(34), pp.52-53.

得に時間と労力を要することや、大型店舗の立地の影響は市町村の境界を越えて発生し、単独の市町村による規制では効果が限定的となることから、実際に規制を導入する市町村はごく一部にとどまった⁽³⁸⁾。結果として、郊外への大型店舗の出店⁽³⁹⁾や公共施設の移転⁽⁴⁰⁾といった動きは拡大し、市街化調整区域の開発⁽⁴¹⁾が進められるケースも見られるなど、中心市街地の衰退と郊外化に歯止めを掛けることはできなかった⁽⁴²⁾。

(ii) まちづくり3法の見直し

平成 18 (2006) 年 2 月に国土交通省の社会資本整備審議会がまとめた「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」⁽⁴³⁾は、都市機能の拡散と中心市街地の空洞化を解消するための方向性として、都市圏内の一定地域に都市機能を集約し、集約拠点とその他の地域を公共交通ネットワークで連携させる「集約型都市構造」の実現を提言した。これを受けて、同年 5 月に改正された都市計画法⁽⁴⁴⁾では、広域的な都市構造やインフラの整備に影響を与える「大規模集客施設」⁽⁴⁵⁾の立地を原則として商業地域、近隣商業地域及び準工業地域に制限するとともに、市街化調整区域における公共公益施設⁽⁴⁶⁾を開発許可の対象とした⁽⁴⁷⁾。また、併せて改正された中心市街地活性化法⁽⁴⁸⁾では、市町村の基本計画について内閣総理大臣の認定制度を導入し、支援の対象となる事業として、従来の商業活性化と市街地整備改善に、都市福利施設⁽⁴⁹⁾の整備とまちなか居住（中心市街地への居住の集約）を追加した。これにより、商業を軸にした中心市街地の活性化から、様々な都市機能の誘導・集約による中心市街地の活性

(38) 同上, pp.53-54. 平成 17 (2005) 年時点で実際に規制を行った市町は、特別用途地区 9、特定用途制限地域 10 にすぎなかった。

(39) 大店立地法の制定に伴い、それまで店舗面積等の調整によって大型店舗の出店を実質的に規制していた「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」(昭和 48 年法律第 109 号。通称「大規模小売店舗法」)は廃止された。大店立地法では、交通量など周辺環境への配慮は求められるが、出店規模等の規制は撤廃されたため、郊外の道路沿いへの大型ショッピングセンターや量販店などの出店が進むこととなった。藤波匠「コンパクトシティ形成に向けた土地利用について」『JRI レビュー』9(60), 2018.5, p.7. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/10492.pdf>>

(40) 当時の都市計画法では、市街化調整区域における開発に際して、民間事業者であれば必要となる開発許可が公共施設の場合は不要とされていた。国は一定の人口集積や集落などがある地域に隣接する形で公共施設の立地が進むことを想定していたが、自治体が施設の規模を優先して用地取得を図ったため、新たな市街地の形成を招いてしまう場合があった。同上, pp.7-8.

(41) 平成 12 (2000) 年の都市計画法の改正により、一定の条件を満たす地域であって、自治体が条例で指定した地域において、市街化調整区域の開発規制を緩和できる制度（現在の都市計画法第 34 条第 11 号）が導入され、その後全国で同制度を利用した開発が見られるようになった。市街化調整区域の開発に係る問題については、本稿 pp.155-156 を参照。

(42) 藤波 前掲注(39), pp.7-8.

(43) 社会資本整備審議会 前掲注(31)

(44) 「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律」(平成 18 年法律第 46 号)による。

(45) 床面積 1 万 m² 超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等。

(46) 病院、福祉施設、学校、庁舎等。

(47) ただし、用途地域の指定・変更や用途を緩和する地区計画決定等により、市町村が地域の判断によって大型店舗の立地を可能にする道が残された。平成 18 (2006) 年の法改正により、大型店舗の立地件数の抑制や、規制の対象外となった商業地域への立地の集積といった効果があったとされている。国土交通省都市局「都市計画に関する現状と課題」(第 1 回都市計画基本問題小委員会 資料 3) 2017.2.15, pp.28-31. <<https://www.mlit.go.jp/common/001180304.pdf>>

(48) 「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律の一部を改正する等の法律」(平成 18 年法律第 54 号)による。なお、同改正により、法律名が「中心市街地の活性化に関する法律」に改められた。

(49) 教育文化施設、医療施設、社会福祉施設その他の都市の居住者等の共同の福祉又は利便のため必要な施設。

化へと政策の位置付けが強化された⁽⁵⁰⁾。このまちづくり3法の見直し⁽⁵¹⁾によって、日本の都市政策は、拡散した市街地をコンパクト化して都市の持続可能性を確保する集約型都市構造(コンパクトシティ)の本格的な展開を進めていくこととなった。

(2) 立地適正化計画の導入—平成26年都市再生特別措置法改正—

平成26(2014)年5月に改正された都市再生特別措置法(平成14年法律第22号)⁽⁵²⁾により、市町村にコンパクトシティの形成を促すための制度として「立地適正化計画」が新たに導入された⁽⁵³⁾。同計画は、中心市街地活性化事業が大きな成果を上げられない中で⁽⁵⁴⁾、特定区域に優遇措置を集中する従来の「単心型」⁽⁵⁵⁾の同事業との差別化を図り、複数の拠点及び拠点間のアクセス確保のための公共交通の整備という「多極ネットワーク型(コンパクト・プラス・ネットワーク型)」の政策である点を特徴としている⁽⁵⁶⁾。計画は、居住や医療・福祉、公共交通等の様々な都市機能に関する包括的な市町村マスタープラン⁽⁵⁷⁾として作成され、従来の線引きによる開発規制に加えて、計画に示された都市の全体像の下で民間開発の誘導を図るものである。計画の策定に当たっては、公聴会の開催など住民の意見を反映させるための措置を講じるとともに、民間事業者やNPO、公共交通事業者等の多様な関係者と合意形成を図ることとされている。また、コンパクトシティの形成が中長期的な取組であることを踏まえ、市町村はおおむね5年ごとに計画内容の見直しを行うこととされている。計画には、都市計画区域内において、居住を誘導すべき「居住誘導区域」と、居住に関連する生活サービス施設(医療・福祉

50) 畠山直「立地適正化計画制度における地域商業の位置づけに関する考察—わが国のコンパクトシティ政策の変遷をとおして—」『熊本学園商学論集』21(1), 2017.3, p.78. <https://kumagaku.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=3118&file_id=22&file_no=1>

51) 詳細については、次の資料も参照。横内律子「まちづくり三法の見直し—中心市街地の活性化に向けて—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』513号, 2006.2.22. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000675_po_0513.pdf?contentNo=1>; 山崎篤男「まちづくり3法の見直し(平成18年都市計画法等・中心市街地活性化法の改正)その2」『新都市』71(2), 2017.2, pp.52-60. 大店立地法は、関連指針の改定(対象施設の拡大)が行われた。

52) 都市再生特別措置法は、2000年代以降、東南アジアの発展に伴う国際的な都市間競争の激化という状況の下、日本においても大都市の再生を図るため、規制緩和措置と金融措置を集中的に実施するための法的枠組みを整備したものである。立地適正化計画の導入等により、当初の趣旨である大都市再生の観点よりも、地方創生や全国的な都市計画制度の要素が大きくなってきている。同法の制定経緯については、佐々木晶二「都市再生特別措置法の制定経緯について」『土地総研リサーチ・メモ』2020.5.7. <http://www.lij.jp/news/research_memo/20200507_3.pdf> を参照。

53) 「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」(平成26年法律第39号)による。

54) 中心市街地活性化法に基づく事業については、計画認定市町村の少なさと目標達成率の低迷が課題として指摘され、大型店舗等の郊外立地や中心市街地の衰退も引き続き問題となった。こうした状況を受け、平成26(2014)年に、民間投資を喚起する新たな重点支援制度の創設や中心市街地の活性化を図る措置の拡充を内容とする同法の改正が行われた。中西信介「中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題—中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案—」『立法と調査』No.351, 2014.4, pp.100-103, 105-108. <https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2014pdf/20140401097.pdf>

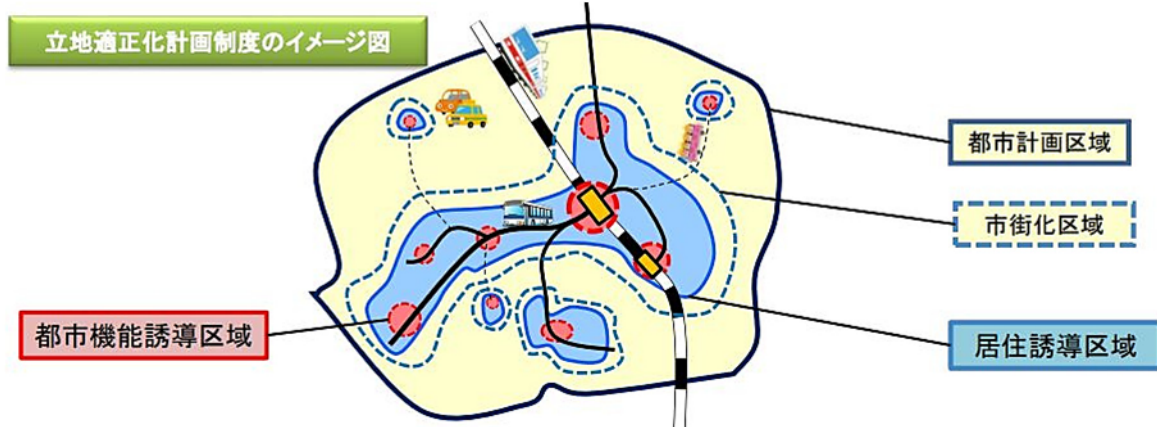
55) 中心市街地活性化法に基づく「単心型」のコンパクトシティは、①誘導先が相対的に地価の高い都心部にあり相当の費用が発生する、②(何らかの補助金やインセンティブがあったにせよ)相応のコストを住民や事業者が負担しなければならない、③郊外部の切捨てとの見方もでき理解が得られにくい、④短期的な達成が極めて困難、という問題点があったと指摘されている。畠山 前掲注50, pp.73-74.

56) 吉田克己「人口減少社会と都市法—立地適正化計画の制度と実態—」『土地総合研究』26(1), 2018. 冬, pp.149-150. <http://www.lij.jp/html/jli/jli_2018/2018winter_p147.pdf>

57) 都市計画法第18条の2において「市町村の都市計画に関する基本的な方針」とされているもので、当該市町村の将来ビジョンや地域別の市街地像、政策課題に応じた整備方針等を定める。都市計画法制研究会編著 前掲注(1), pp.162-163.

施設、商業施設等)の立地を誘導すべき「都市機能誘導区域」を定め、市町村等が講ずべき施策を記載する⁽⁵⁸⁾(図2・表2)。

図2 立地適正化計画における区域設定のイメージ



(出典) 国土交通省都市局都市計画課「立地適正化計画作成の手引き(令和2年9月改訂)」2018.4.25, p.4. <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001362400.pdf>

表2 居住誘導区域及び都市機能誘導区域の概要

<p>居住誘導区域</p>	<p>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、居住を誘導する区域(市街化区域内又は非線引き都市計画区域内に定める。)</p> <p>①住宅整備を行う民間事業者による都市計画・景観計画の提案制度を導入</p> <p>②区域外における一定規模以上の住宅等の建築等を事前届出・勧告の対象とする</p> <p>③区域外の一定の区域を「居住調整地域」^(注1)として都市計画で定めた場合、一定規模以上の住宅等の建築等を開発許可の対象とする 等</p>
<p>都市機能誘導区域</p>	<p>区域内に誘導すべき生活サービス施設(誘導施設)、市町村等による誘導施設への支援措置を定め、当該都市機能の誘導を図る区域(居住誘導区域内に定める。)</p> <p>①誘導施設について、都市計画で「特定用途誘導地区」^(注2)を定めた場合、用途・容積率規制を緩和</p> <p>②誘導施設を整備する事業者への民間都市開発推進機構による出資等による支援</p> <p>③区域外における誘導施設の建築等を事前届出・勧告の対象とする 等</p>

(注1) 居住誘導区域外の区域で、宅地化を抑制すべき地域。

(注2) 都市機能誘導区域のうち、誘導施設を有する建築物の建設を誘導する必要があると認められる区域として都市計画で定めることができる地区。

(出典) 野口知希「法令解説 コンパクトなまちづくりを目指す市町村の取組を支援—立地適正化計画制度の創設—都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(平成26年法律第39号) —」『時の法令』1969号, 2015.1.15, pp.38, 42-44を基に筆者作成。

⁵⁸⁾ 野口知希「法令解説 コンパクトなまちづくりを目指す市町村の取組を支援—立地適正化計画制度の創設—都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(平成26年法律第39号) —」『時の法令』1969号, 2015.1.15, pp.35-45. このほか、居住誘導区域外の区域で、宅地化を抑制すべき区域を指定する「居住調整地域」や、居住誘導区域以外の区域のうち跡地等の適正な管理が必要だと認められる区域を指定する「跡地等管理区域」が新たに導入され、それぞれ市街化調整区域並みの開発規制や、必要な情報の提供等の支援を市町村が実施できることとされた。

国土交通省は、市町村による立地適正化計画の作成や区域内に誘導すべき施設（誘導施設）の整備等に対する支援を実施している⁽⁵⁹⁾（表3）。また、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）⁽⁶⁰⁾に基づいて平成27（2015）年3月に設置された「コンパクトシティ形成支援チーム」によって、市町村等の取組に対する省庁横断的な支援⁽⁶¹⁾や、先進的な取組を行う「モデル都市」の形成及び横展開⁽⁶²⁾を実施している。政府の「第二次国土形成計画（全国計画）」（平成27年8月14日閣議決定）では、立地適正化計画について、令和2（2020）年までに150市町村が作成することを目指すと言われていた⁽⁶³⁾。令和2（2020）年7月31日時点において、339市町村が立地適正化計画を作成・公表しており、542市町村が作成に向けた具体的な取組を行っている⁽⁶⁴⁾。

表3 立地適正化計画の作成・実施等に係る支援措置の例

名称	概要	補助率
集約都市形成支援事業（コンパクトシティ形成支援事業）	立地適正化計画の作成や都市の核となる施設の移転に際した旧建物の除却・緑地整備等に係る費用を補助する。計画の作成支援に当たっては、同計画に定量的な目標値や効果、既存ストック（空き家や低未利用地等）の活用について記載することを要件とする。	原則1/2
都市構造再編集集中支援事業	「立地適正化計画」に基づき、市町村や民間事業者等が行う一定期間内の都市機能や居住環境の向上に資する公共公益施設の誘導・整備、防災力強化の取組等に対し集中的な支援を行い、各都市が持続可能で強靱な都市構造へ再編を図ることを目的とする個別支援制度（令和2年度創設）。	原則1/2

（注）対象となる地区や事業、直接補助・間接補助の別等によって補助率は異なる。

（出典）「立地適正化計画に係る予算・金融上の支援措置一覧（令和2年度）」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001355142.pdf> を基に筆者作成。

（3）都市のスポンジ化への対応—平成30年都市再生特別措置法等の改正—

平成29（2017）年8月に社会資本整備審議会の「都市計画基本問題小委員会」が公表した中間とりまとめ⁽⁶⁵⁾では、人口減少局面において、都市の内部で低未利用地（空き家・空き地等）が時間的・空間的にランダムに発生する現象を「都市のスポンジ化」と呼び、コンパクトシティ

⁽⁵⁹⁾ 国土交通省都市局都市計画課「コンパクトシティ推進に係る支援施策の充実」『新都市』73(9), 2019.9, p.66. 立地適正化計画に係る支援の一覧は、「立地適正化計画に係る予算・金融上の支援措置一覧（令和2年度）」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001355142.pdf> を参照。

⁽⁶⁰⁾ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>>

⁽⁶¹⁾ 具体的な支援の内容については、「コンパクトシティの形成に関連する支援施策集（令和2年度）」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001355154.pdf> を参照。

⁽⁶²⁾ 「モデル都市の形成・横展開」同上 <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000039.html>

⁽⁶³⁾ 「第二次国土形成計画（全国計画）」（平成27年8月14日閣議決定）p.60. 同上 <<https://www.mlit.go.jp/commo/n/001100233.pdf>>

⁽⁶⁴⁾ 「立地適正化計画の作成状況」同上 <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001361829.pdf> なお、計画の策定が進む一方で、一部の自治体では国の補助金獲得が目的になっており、中身の議論が行われていないとの批判も見られる。「コンパクト化計画の理想と現実—立地適正化計画で街の選別は進むのか?—」『週刊東洋経済』6754号, 2017.10.14, pp.48-49.

⁽⁶⁵⁾ 都市計画基本問題小委員会「都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ 「都市のスポンジ化」への対応」2017.8. 同上 <<https://www.mlit.go.jp/common/001197384.pdf>>

政策を推進する上での課題として指摘した。これを受けて、平成 30（2018）年 4 月に都市再生特別措置法等の改正⁽⁶⁶⁾が行われ、低未利用地の利用促進や発生の抑制に向けた施策が講じられた。具体的には、所有権にかかわらず、低未利用地の集約・再編や利用に係る権利を行政が設定できるようにする「低未利用土地権利設定等促進計画」や、低未利用地を活用した交流広場、コミュニティ施設等の公共空間（コモンズ）について、地権者の合意に基づく整備・管理を促す「立地誘導促進施設協定」が新たに導入された。いずれの制度も、市町村が作成する立地適正化計画に事業等を記載することが必要とされており、コンパクトシティ政策との連携が図られている⁽⁶⁷⁾。

3 日本の自治体におけるコンパクトシティの形成に向けた取組

国が立地適正化計画等のコンパクトシティ推進のための制度を整えてきた一方で、自治体においても、先進的なコンパクトシティ政策を進めている例が見られる。ここでは、特に公共交通政策と住宅政策（空き家対策）に着目し、国内の取組の一部を紹介する。

(1) 公共交通の充実による対応

日本のコンパクトシティ政策において、公共交通はコンパクト・プラス・「ネットワーク」として重要性が認識されている。政府は、平成 26（2014）年に改正した「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（平成 19 年法律第 59 号）⁽⁶⁸⁾において、市町村等が地域の交通事業者や住民と連携し、持続可能な公共交通ネットワークの形成に係るマスタープランとして「地域公共交通網形成計画」を策定できることとした⁽⁶⁹⁾。同計画は、立地適正化計画との連携に配慮すべきことが法定されており⁽⁷⁰⁾、令和 2（2020）年 4 月末までに 592 件の計画が策定されている⁽⁷¹⁾。

日本における先進的なコンパクトシティ形成の事例として知られる富山県富山市⁽⁷²⁾は、平成 19（2007）年に①公共交通の利便性向上、②賑わい拠点創出、③まちなか居住の推進を掲げた中心市街地活性化基本計画⁽⁷³⁾の認定を全国で初めて受けるなど、早くから関連の取組を進めて

(66) 「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 22 号）による。

(67) 平成 30（2018）年の法改正の内容については、次の資料を参照。国土交通省都市局都市計画課「都市のスポンジ化対策—都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要—」『新都市』72(3), 2018.3, pp.11-15; 「法令解説 都市のスポンジ化対策を総合的に推進 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案（平成 30 年法律第 22 号）」『時の法令』2060 号, 2018.10.30, pp.35-51.

(68) 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 41 号）による。

(69) 国土交通省「地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き 第 4 版」2018.12, pp.1-10. <<https://www.mlit.go.jp/common/001267992.pdf>> 地域公共交通網形成計画の策定により、まちづくり分野との連携及び関係者間の連携強化、公共交通機関同士の役割分担の明確化や連携強化といったメリットがあるとされている。

(70) 野口 前掲注58, p.42.

(71) 「地域公共交通網形成計画の策定状況一覧（令和 2 年 4 月末時点）」（第 14 回コンパクトシティ形成支援チーム参考資料 2）2020.6.23. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001349491.pdf> 209 自治体は、立地適正化計画と地域公共交通網形成計画を両方策定している。

(72) 富山市の取組は国内外から高く評価されている。例えば、OECD は、世界のコンパクトシティの先進事例の一つとして富山市を挙げている（OECD, *op.cit.* (26), pp.140-147）。また、政府が掲げる「コンパクト・プラス・ネットワーク」という考え方は、富山市の「お団子と串」をモデルにしたものであるとされている。

(73) 富山県富山市「富山市中心市街地活性化基本計画」2007.2. <<https://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/2332/1/all.pdf?20190913141538>> なお、現在は令和 4（2022）年 3 月までを期間とする 3 期目の計画（同「富山市中心市街地活性化基本計画」2017.4.（2019.9.3 変更）<<https://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/2332/1/toyama-tyukatsukeikaku20190903.pdf?20190913141538>>）を実行中である。

きた。富山市のコンパクトシティ政策は、公共交通機関を活性化させ、その沿線に居住を誘導する「お団子と串」の都市構造として示される（図3）。同市では、利用が低迷していたJR富山港線のLRT⁽⁷⁴⁾化（富山ライトレール、北側路線）や既存の路面電車路線の延伸・環状線化（富山市内軌道線、南側路線）によって公共交通の整備を行い、利便性の向上を図ってきた⁽⁷⁵⁾。また、沿線及び中心市街地への居住を促すため、良質な住宅の建設を行う事業者と住宅を購入する市民のそれぞれを対象とする補助金の支給（建設費や家賃の助成）を実施するとともに、中心市街地に向かう高齢者を対象に公共交通の料金を割引く「お出かけ定期券」の発行や、中心市街地における広場や商業施設、医療・介護拠点の整備を進めてきた。こうした取組が中心

図3 富山市のコンパクトシティ政策のイメージ



(出典) 「富山市都市マスタープラン—公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり—」2019.3, p.23. <<https://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/2780/1/1-1.pdf?20190530111856>>

(74) Light Rail Transit（次世代路面電車システム）の略称。従来の路面電車との違いとして、バリアフリー機能に優れた低床車両、音や振動が少ない新型車両と最新軌道、停留所と一体となったデザイン、電子的な運賃収受システム等を有する。森本章倫「次世代交通とコンパクトシティ」『日本不動産学会誌』31(2), 2017.9, p.62.

(75) 令和2（2020）年2月に南北路線の運営会社が統合され、3月からは直通運転を開始するなど、更なる利便性の向上が期待されている。「路面電車 JR 駅を貫通 富山市、あす悲願の「南北接続」」『日本経済新聞』（地域経済面（北陸））2020.3.20.

(76) 富山市の取組については、次の資料を参照。中村雅也「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり—コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築—」『国際文化研修』106号, 2020.冬, pp.35-39; 米山秀隆『縮小まちづくり—成功と失敗の分かれ目—』時事通信出版局, 2018, pp.48-55; 諸富徹『人口減少時代の都市—成熟型のまちづくりへ—』中央公論新社, 2018, pp.124-134.

市街地の活性化につながり、人口増加や地価の上昇といった成果を上げている⁽⁷⁶⁾。諸富徹・京都大学教授は、富山市の事例から得られる教訓として、①公共交通機関の充実が政策の根底に据えられるべきであること、②中心市街地の活性化において官民の役割分担を図ること（商業施設は民に任せ、官は民が担うことができない基盤整備とまちづくり機能に特化すること）、③一極集中ではなく多極的な居住を促進すること、④市民の自発的な意思による居住を促すための経済的インセンティブを用意すること、⑤コンパクトシティ政策が最終的に税収の増加をもたらす、それが市民の福祉水準の向上に使われることを説明することで、政策の合意形成を図ること、を挙げている⁽⁷⁷⁾。富山市は、平成 29（2017）年には、長期的なまちづくりの方針を示すマスタープランの一部として位置付けた「富山市立地適正化計画」⁽⁷⁸⁾を策定し、「富山市地域公共交通網形成計画」⁽⁷⁹⁾と連携して、①公共交通の活性化、②公共交通沿線地区への居住推進、③地域拠点の活性化、を柱とするコンパクトシティの形成を引き続き進めている⁽⁸⁰⁾。

(2) 空き家の撤去・活用による対応

前述（14）のとおり、日本において空き家の増加は全国的な問題となっており、コンパクトシティ政策を推進する上でも、空き家等の増加による「都市のスポンジ化」が課題とされている。こうした状況に対し、政府は「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成 26 年法律第 127 号。通称「空家法」）に基づき、空き家の撤去や活用に向けた取組を強化している⁽⁸¹⁾。最近では、自治体が立地適正化計画の中で空き家問題・対策に言及する例も見られる。例えば、埼玉県毛呂山町は、平成 25（2013）年の空き家率が 19.8% で県内最高となり⁽⁸²⁾、人口減少と高齢化への強い危機感から、居住誘導区域への居住誘導と区域外の空き家の撤去を図るため、平成 29（2017）年に策定した立地適正化計画⁽⁸³⁾に空き家率の数値目標を設定している⁽⁸⁴⁾。また、財政破綻によって行政コストの削減の必要に迫られた北海道夕張市は、平成 24（2012）年に策定したマスタープラン⁽⁸⁵⁾に基づき、空き家（公営住宅）の移転集約による集住推進を図っている。しかし、夕張市は公営住宅の割合が高い一方で民間賃貸住宅が少なく、行政主導で住宅の移転・集約を進

(77) 諸富 同上, pp.133-134.

(78) 「富山市立地適正化計画」2019.11. 富山市ウェブサイト <<https://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/14081/1/toyamarittekki.pdf?20191128171413>>

(79) 「富山市地域公共交通網形成計画」2016.9.（2019.6 追加・修正）同上 <<https://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/20137/1/moukeiseikeikaku2019.pdf?20190627082411>>

(80) 富山市の立地適正化計画については、富山市活力都市創造部都市計画課「富山市立地適正化計画の概要—公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり—」『市街地再開発』586号, 2019.2, pp.48-53を参照。

(81) 日本における近年の空き家対策の概要をまとめたものとして、鈴木賢一「空き家対策の現状と課題—空家法施行後の状況—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』997号, 2018.2.22. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11045312_po_0997.pdf?contentNo=1>を参照。

(82) 大学や民間企業と協力した空き家の流通促進や解体・撤去に対する助成制度の整備等が奏功し、平成 30（2018）年の空き家率は 15.9% に改善した。「毛呂山町の空き家率 15.9% 県内ワースト脱却」『日本経済新聞』（地方経済面（埼玉））2020.1.21.

(83) 毛呂山町「毛呂山町立地適正化計画」2017.2. <<http://www.town.moroyama.saitama.jp/www/contents/1481162466159/files/ritteki.pdf>>

(84) 毛呂山町の取組については、次の資料を参照。米山 前掲注(76), pp.67-71; 酒井優「毛呂山町の考える立地適正化計画」『市街地再開発』574号, 2018.2, pp.37-45. 同町は、空き家率のほか、人口密度と公示地価についても立地適正化計画において具体的な目標値を設定するなど、意欲的な取組で知られている。

(85) 夕張市「夕張市まちづくりマスタープラン—夕張市都市計画マスタープラン（都市計画の基本的な方針）—」2012.3. <https://www.city.yubari.lg.jp/gyoseijoho/machidukuri/machidukurimast/masterplan.files/plan_honpen.pdf>

(86) 夕張市の取組については、米山 前掲注(76), pp.42-48を参照。

めやすかったという事情があり、同様の手法を他の都市で実行する難易度は高いとされる⁽⁸⁶⁾。

一方、空き家の活用事例としては様々なものが報告されており、都市のスポンジ化対策としても注目を集めている。例えば、個別の空き家に対する取組事例として、平成 22 (2010) 年に始まった東京都国立市・谷保の「やほろじ」プロジェクトがある。これは、昭和 30 (1955) 年頃に建てられた空き家と 300 坪に及ぶまとまった土地を地域の建築家や都市農地の再生に取り組む市民グループが借り受け、シェアハウスやコミュニティカフェ、シェアオフィス等が混在した空間として再生したものである。同プロジェクトに際し、市民グループは、①毎年の固定資産税相当額を賃料として支払うこと、②草取り等のメンテナンスを行うこと、③空き家の改修費用を負担すること、④5年間の時限計画とすること、という条件で家主と契約を結んでいる⁽⁸⁷⁾。こうした個別の空き家活用を、面的なまちづくりにつなげている事例としては、山形県鶴岡市の取組（小規模連鎖型区画再編事業）が挙げられる。平成 25 (2013) 年に始まった同市の取組では、①空き家の所有者が空き家とその敷地を NPO 法人「つるおかランド・バンク」に寄附又は低価で売却、② NPO の会員である仲介事業者（不動産業者）が撤去後の土地を隣地所有者等に低価で売却、③購入者は代わりに土地の一部を道路拡幅のために寄附、という仕組みにより、空き家の撤去と市街地の再編を両立している。この事業では、NPO が持つファンドから空き家の仲介事業者に対して助成金を支払うことで、不動産価値の低い空き家の取引や調整の労力に見合わない報酬問題の解決を図っている。また、行政は空き家の寄附に対する強制力や財源を持たず、ランダムに発生する個々の空き家の寄附と官民の継続的な働きかけを前提とした取組となっている⁽⁸⁸⁾。自身もこれらの取組に関与した饗庭伸・東京都立大学教授は、空き家を活用するための三つの原則として、①公共事業や市場だけに頼らない開発（ソーシャルキャピタルの活用）、②複合的な目的を持った個別開発（用途の混在）、③時間の概念の導入（ライフサイクル等を意識したマネジメント）を挙げている⁽⁸⁹⁾。

Ⅲ 欧州のコンパクトシティ政策

コンパクトシティは元来、持続可能な都市（Sustainable City）の空間形態として、欧州諸国で推進されてきた都市政策モデルである⁽⁹⁰⁾。本章では、欧州連合（EU）による都市への支援の概要と、欧州における先進的なコンパクトシティ形成の事例として、フランス及びドイツの 3 都市の取組を紹介する⁽⁹¹⁾。

⁽⁸⁷⁾ 饗庭伸「まちづくりの実現手段としての空き家活用」『都市問題』104(4), 2013.4, pp.72-74; 「東京郊外にコモンズをつくる やほろじ」『造景』2019 年号, 2019.7, pp.34-35. やほろじは、当初の 5 年間という契約期間を過ぎて、2 度の契約更新を行って活動を継続している。

⁽⁸⁸⁾ 鶴岡市の取組については、次の資料を参照。阿部俊夫「現場からの報告 NPO つるおかランド・バンクの取り組み—中心市街地の空き家・空き地の連鎖的再生を目指す専門家プロボノ集団—」『住宅』67(5), 2018.5, pp.28-34; 米山 前掲注(76), pp.25-27; 饗庭 同上, pp.74-78.

⁽⁸⁹⁾ 饗庭 同上, pp.70-72; 同『都市をたたむ—人口減少時代をデザインする都市計画—』花伝社, 2015, pp.191-194.

⁽⁹⁰⁾ 海道清信『コンパクトシティ—持続可能な社会の都市像を求めて—』学芸出版社, 2001, p.24. 欧州諸国及び EU においては、20 世紀末に地球環境問題の深刻さが認識され、開発と環境を調和させるものとしてサステナビリティ／サステナブルが重要な概念となり、環境政策の一環として都市の持続可能性が議論されるようになった。欧州における議論の経緯については、同書の pp.25-39 を参照。

⁽⁹¹⁾ 本章の記述は、筆者が令和元（2019）年 11 月から 12 月にかけてベルギー（ブリュッセル）、ドイツ（ベルリン、フライブルク及びライプチヒ）及びフランス（ストラスブール）で実施した現地調査の内容を反映したものである。主な訪問機関は、欧州委員会地域・都市政策総局（DG REGIO）、欧州議会調査局（EPRS）、欧州日本政府代表部、ドイツ連邦内務・建設・コミュニティ省（BMI）、OSM International Consulting Service、ライプチヒ市庁、日本

1 EUの都市政策

都市政策はあくまで各国・各都市が実施すべきものであり、厳密には「EUレベルの都市政策」は存在しない。しかし、今や欧州の人口の2/3が都市に居住しており、域内のエネルギー消費の80%、GDPの85%を都市が占めるなど、都市は様々な経済・環境・社会問題が生じるとともに、その解決を図る場として重要になっている⁽⁹²⁾。そのため、EUでは、加盟国間の地域間格差の是正を主な目的とする「地域政策 (Regional Policy)」⁽⁹³⁾の一環として、各都市で行われる関連プロジェクトへの支援が実施されている。

EUによる都市への支援は、社会問題を抱える地域の経済発展や歴史的市街地の再生事業を対象として1989年から試験的に実施されたパイロット・プロジェクトを皮切りに、当初はEUが指定した都市・地域において、インフラ整備等の再開発や雇用創出、環境改善等を目的とするプロジェクト支援を実施していたが、2007年からは通常地域政策の一部として、対象を限定せずに実施されている⁽⁹⁴⁾。また、各都市の都市政策について、ノウハウや経験の共有を図るため、欧州都市間の交流支援にも力を入れており、近年は都市間交流の動きを欧州域外の都市にも拡大している⁽⁹⁵⁾。EUは、国内外の都市間交流の枠組みを活用することで、都市問題の解決に向けた支援の強化を図っている。

2 欧州の自治体におけるコンパクトシティの形成に向けた取組

以下で紹介するストラスブール（フランス）、フライブルク（ドイツ）及びライプチヒ（ドイツ）の3都市（図4）の取組は、公共交通の充実を図ったものと、空き家の撤去・活用を図ったものに大別される。

の家 (Das Japanische Haus) 及びストラスブール市庁である。貴重な時間を割いて下さった各機関の皆様、この場を借りて感謝申し上げます。なお、本章における記述の文責は筆者にあり、各都市・機関の公式見解を示すものではない。

⁹² “Urban development.” European Commission (EC) website <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/>

⁹³ 「結束政策 (Cohesion Policy)」とも呼ばれ、EUの2014-2020年度予算のうち、約1/3 (3518億ユーロ) が割り当てられている。同政策について、詳細は次の資料を参照。Christiaan van Lierop and Vasileios Margaras, “Regional Policy,” *Briefing*, 2019.6. European Parliamentary Research Service website <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637953/EPRS_BRI\(2019\)637953_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637953/EPRS_BRI(2019)637953_EN.pdf)>; 「域内格差是正と成長のためのEU結束政策」『EU MAG』61号, 2017.6.19. <<http://eumag.jp/issues/c0617/>>

⁹⁴ EUによる都市への支援の経緯について、詳細は次の資料を参照。岡部明子『サステナブルシティ—EUの地域・環境戦略—』学芸出版社, 2003, pp.55-121; 菅昌徹治「EUの都市政策—20年の歩みと展望—」『区画整理』53(4), 2010.4, pp.58-65.

⁹⁵ 例えば、持続可能な都市開発に取り組む世界各地の都市と欧州の都市がペアを組む「国際都市間協力 (International Urban Cooperation) プログラム」が2017年から開始され、日本からは神奈川県横浜市など計11都市が参加している。同プログラムは、EUの資金支援を得て、都市開発と気候変動に関する地域的な政策目標の達成を支援するとともに、国連人間居住計画 (HABITAT) で合意されたアーバンアジェンダ、国連総会で採択された持続可能な開発目標 (SDGs)、地球温暖化に関するパリ協定等の国際的合意の達成を支援するものとされている。「概要」International Urban Cooperation website <<http://www.iuc.eu/japan/about/>>; 「City Pairings - 10」*idem* <<https://iuc.eu/japan/city-pairings/>>

図4 3都市の位置関係



(出典) 白地図専門店 <<https://www.freemap.jp/>> 掲載の「ヨーロッパの白地図」を加工して筆者作成。

(1) ストラスブール—公共交通の充実による対応①—

ストラスブール (Strasbourg) は、フランス北東部でドイツとの国境沿いのアルザス地方に位置し、単独の基礎自治体 (コミューン) としての人口は約 28 万人、近隣 33 自治体で構成するメトロポール (Eurométropole de Strasbourg)⁽⁹⁶⁾ では約 49 万人の規模を持つ都市である。ストラスブールは、フランスとドイツが度々領有権を争った歴史を有しており、現在は EU の主要機関が所在するなど、欧州の歴史を象徴する国際都市となっている。ストラスブールでは、1960 年代からモータリゼーションの進展や路面電車 (トラム) の廃止の影響を受け、中心市街地の幹線道路を多くの車が通行するようになり、大気汚染や交通混雑の深刻化及び中心市街地の衰退が進行した。こうした状況に対し、ストラスブールでは、1994 年に LRT (写真 1) を導入してトラムを復活させるとともに、パーク & ライド⁽⁹⁷⁾ の推進や自転車道の整備を進め、車からの利用の転換を促した。LRT の導入に際しては、車の通行に影響を与えない地下鉄案との間で議論があり、利用客の減少を懸念する商店主による反対運動も展開されたが⁽⁹⁸⁾、LRT

⁽⁹⁶⁾ 複数のコミューンで構成する広域連合体である「コミューン間協力公施設法人 (Établissement public de coopération intercommunale: EPCI)」の一形態。コミューン間協力公施設法人は、人口規模や独自税源の有無によって 7 つの異なる形態をとるが、このうちメトロポールは最も新しい制度であり、交通政策を含む幅広い行政事務・権限が構成コミューンから移管されている。詳細は、板谷和也「フランスの都市交通政策にみる主体間連携の制度的支援」『都市とガバナンス』30号, 2018.9, pp.43-45 を参照。

⁽⁹⁷⁾ 最寄りの鉄道駅やバス停で自家用車から公共交通機関に乗り換え、目的地まで移動してもらう方法。浅井建爾『日本の道路がわかる事典—知れば知るほどおもしろい—』日本実業出版社, 2015, pp.210-211.

⁽⁹⁸⁾ 反対運動に対しては、行政側が LRT の導入工事に伴う店舗の収益の減損分を補填する措置が採られた。ただし、工事前に 3 年間の営業実績があることが条件であり、反対に対する「緩和策」や「賠償金」ではなく、あくまで工事の「迷惑に対する補填料」という位置付けであるとされる。ヴァンソン藤井由実・宇都宮浄人『フランスの地方都市にはなぜシャッター通りがないのか—交通・商業・都市政策を読み解く—』学芸出版社, 2016, pp.33-34.

写真1 ストラスブールのLRT



(出典) 筆者撮影。

導入派の市長の就任によって整備が推進された⁽⁹⁹⁾。その結果、最初のLRT（A線）導入後の1995年から2015年にかけて、メトロポールの人口が7.9%の増加、公共交通利用者数は222%の大幅増となるなど、賑わいを取り戻すことに成功したと評価されている⁽¹⁰⁰⁾。現在、ストラスブールでは計6路線のトラムが運行されており、一部（D線）は国境のライン川を越えてドイツの街・ケール（Kehl）まで達している。

ストラスブールのLRTは、メトロポールから委託を受けたストラスブール交通公社によって運営されており、バス等も含めた共通運賃制の採用によって一体的な交通ネットワークが形成されている。LRTは、車両の完全低床化やホームとの段差の解消、高い頻度での運行、接近表示システムの設置等により、利用者の利便性に配慮した運行がなされている⁽¹⁰¹⁾。こうした取組を支えているのは、公共交通に対する市民の認識と財政的裏付けである。フランスでは、交通法典（Code des transports）⁽¹⁰²⁾において、全ての人が容易に、低コストで、快適に移動できる権利（交通権）が明文化されている。そして、人口10万人以上の都市圏は、都市内交通のマスタープランとして「都市圏交通計画（Plan de déplacements urbains: PDU）」を策定することが義務付けられ、分権的な公共交通政策の推進が図られている⁽¹⁰³⁾。一方、財政面では、

⁽⁹⁹⁾ 一條義治『自治体行政マンが見た欧州コンパクトシティの挑戦—人口減少時代のまちづくり・総合計画・地方版総合戦略のために—』第一法規，2019，pp.8-13；松中亮治「第5章 フランス・ストラスブール—都市交通政策を軸とした住みやすいまちづくり—」谷口守編著『世界のコンパクトシティ—都市を賢く縮退するしくみと効果—』学芸出版社，2019，pp.137-138。

⁽¹⁰⁰⁾ 松中 同上，pp.148-149。

⁽¹⁰¹⁾ 同上，pp.138-140。

⁽¹⁰²⁾ “Code des transports.” Légifrance website <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000023086525>>

⁽¹⁰³⁾ 一條 前掲注⁽⁹⁹⁾，pp.34-35；松中 前掲注⁽⁹⁹⁾，pp.130-131。PDUの目的として、「自動車交通の削減」と「経済性と環境保全に効果的な公共交通、自動車交通及び歩行者交通の整備・支援・強化」が明記されている。

公共交通の充実のための地方の自主財源として「交通税 (Versement transport: VT)」が導入されている。交通税は、都市圏内の一定規模以上の事業者を対象として、給与総額に対して最高2%⁽¹⁰⁴⁾が課税される目的税であり、フランスにおける都市内公共交通の整備・運営費の4割以上、ストラスブールにおいても約47%を占める主要な財源となっている⁽¹⁰⁵⁾。これらの法・税制度により、フランスでは公共交通が営利事業ではなく、行政が主体的に役割を担うべき公共サービスとして認識されている⁽¹⁰⁶⁾。

フランスでは近年、公共交通政策と都市政策の連携強化が図られている。フランスの都市計画制度は、都市計画法典 (Code de l'urbanisme)⁽¹⁰⁷⁾に基づき、都市圏全体を対象とする広域的なマスタープランである「広域総合計画 (Schéma de cohérence territoriale: SCOT)」と、基礎自治体が区域全体を対象として策定する「地域都市計画 (Plan local d'urbanisme: PLU)」の2層で構成されている。自治体は、PLUに従って開発許可を実施しており、土地利用や景観保護に関する規制を効かせている。SCOTは、PLU、PDU及び「地域住宅供給計画 (Programme local de l'habitat: PLH)」を下位計画として拘束しており、都市・交通及び住宅の3政策の整合性を確保している⁽¹⁰⁸⁾。ストラスブールのPLUでも、こうした流れを受けて、温室効果ガスの削減や土地利用の抑制、都市の拡散防止、生態学的継続性の維持と回復、公共交通機関の利用促進のための数値目標等が設定されている⁽¹⁰⁹⁾。また、フランスでは各種計画の策定や公共事業の実施に際して、事前協議 (Concertation) 及び公的審査 (Enquête publique) と呼ばれる住民との協議が義務付けられており、ストラスブールにおけるLRTの導入やPLUの策定・改訂に際しても実施されている⁽¹¹⁰⁾。

ストラスブールでは、LRTの開通に合わせた中心市街地の幹線道路のトランジットモール⁽¹¹¹⁾化やフランス国有鉄道 (SNFC) の中央駅舎の増築に合わせた駅前広場の整備 (芝生化) など、関連する施設整備も実施されてきた。メトロポールの庁舎にも近く、中心部から南東に約1.5km離れたエトワール (Etoile) 地区では、LRTの整備と連動して造船場の跡地が再開発され、現在では図書館やショッピングモールが立地し、大きな賑わいを見せている⁽¹¹²⁾。一連の取組の結果、ストラスブールの中心市街地では、ほぼ全ての場所から500m以内に歩行者空間と近接したLRTの駅が整備されており、コンパクトな都市構造が形成されている⁽¹¹³⁾。

(104) パリを含むイル・ド・フランス地域圏では最高2.95%が課税される。青木亮・湧口清隆『路面電車からトラムへーフランスの都市交通政策の挑戦ー』晃洋書房, 2020, pp.35-38.

(105) 一條 前掲注(99), pp.35-36; 松中 前掲注(99), pp.132-133.

(106) 一條 同上, pp.37-39.

(107) “Code de l'urbanisme.” Légifrance website <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>>

(108) 一條 前掲注(99), pp.43-51; 松中 前掲注(99), pp.130-132; ヴァンソン藤井由実「フランスの地方都市における取り組み」『日本不動産学会誌』31(2), 2017.9, pp.72-77. PDUは、PLUやPLHとともに、都市圏が策定する「広域都市計画 (Plan local d'urbanisme intercommunal: PLUi)」への統合と移行が進められている。

(109) 松中 同上, p.132.

(110) 同上, pp.133-135.

(111) 自家用車や商用車の通行を制限し、バス、路面電車、LRT等の公共交通機関だけが優先的に通行できる歩車共存の道路空間を指す。窪田陽一監修『道路が一番わかるー道路の構造・工法が手に取るように理解できるー』技術評論社, 2009, p.196.

(112) 松中 前掲注(99), pp.146-147.

(113) 同上, pp.149-154.

(2) フライブルク—公共交通の充実による対応②—

ドイツ南西部でスイス及びフランスとの国境近くに位置するフライブルク (Freiburg im Breisgau) は、市の人口は約 23 万人、そのうちフライブルク大学等の学生が約 3 万人を占める学園都市であり、近隣の 2 郡を合わせた都市圏としての人口は 60 万人の規模を持つ。フライブルクでは、ドイツ国内のモータリゼーションの進展に伴い、1960 年代から中心部の交通混雑と郊外部への人口流出が深刻化した。1970 年代になると、車の排気ガスによる大気汚染や酸性雨の発生が問題になるとともに、近郊で原子力発電所の建設計画が持ち上がったことで、環境問題に対する市民の機運が高まった。これを受けて、市は中心部への車の侵入を制限し、トランジットモールを導入した。また、自動車交通を妨げるとして廃止の議論もあった路面電車を新型の LRT (写真 2) として拡充し、郊外の停留所にはパーク & ライドのための大規模な駐車場を整備した⁽¹¹⁴⁾。1984 年には、車から公共交通への転換を更に進めるべく、「地域定期券 (RegioKarte)」⁽¹¹⁵⁾を導入した。これは、都市圏内の LRT やバス、ドイツ鉄道 (Deutsche Bahn) 等の計 90 路線・3,000km が乗り放題となるもので、交通利用者の 9 割が同定期券を使用しているという⁽¹¹⁶⁾。現在、フライブルクの LRT は計 5 路線が整備されており、各路線はドイツ鉄道の中央駅やフライブルク大聖堂のある中心市街地 (旧市街) において乗り換えられるようになっている。中央駅から中心市街地までは徒歩でも 10 分程度の距離であるが、LRT の運転間隔が頻繁で利便性が高いこともあり、平日の日中でも多くの利用が見られる。

「車から公共交通 (LRT) への転換」というフライブルクの政策は、ストラスブールの政策とも共通しているが、「脱原発と再生可能エネルギーの積極的な推進」に力を入れていることが特徴的である⁽¹¹⁷⁾。フライブルク市内における環境先進的な取組としては、「ヴォーバン (Vauban) 住宅地」⁽¹¹⁸⁾の整備が知られている。ヴォーバン住宅地は、フランス軍の駐屯地であった土地を活用して 1997 年から段階的に整備が進められ、現在は約 2,000 戸に 5,000 人余りが暮らしている。同住宅地には、太陽光発電設備と高断熱性能を備え、建物内のエネルギー需要を賄える「プラスエネルギーハウス」を始めとする省エネルギー性能に優れた住宅が多数建設されており、住宅地内にエネルギーを供給するコージェネレーション施設も設置されている。また、住宅地の随所に緑地や公園が設けられるなど、自然環境に配慮した空間が構成されている。さらに、住宅地内では、荷物の搬入などを除いて車の通行が制限されており、各住宅は駐車場を持たず、共同立体駐車場又はカーシェアリングを利用することになる。車の利用が制限される一方で、住宅地には LRT が乗り入れており、中心市街地へのアクセスは良好で、住宅地内に限った車の普及率は大幅に低くなっている⁽¹¹⁹⁾。こうした先進性が広く知られた結果、ヴォー

(114) 一條 前掲注(99), pp.60-63.

(115) “RegioKarte für Erwachsene.” VAG (フライブルク交通公社) website <<https://www.vag-freiburg.de/tickets/monatskarten-abos/regiokarte-fuer-erwachsene>>

(116) 一條 前掲注(99), pp.63-64. 同定期券の運営は年間 10 億円程の赤字となっているが、「シュタットベルケ (Stadwerke)」と呼ばれる市の公営企業連合体が、電力事業等の利益によって公共交通事業の赤字を補填している。フライブルク市のシュタットベルケについては、次の資料を参照。村上敦『ドイツのコンパクトシティはなぜ成功するのか—近距離移動が地方都市を活性化する—』学芸出版社, 2017, pp.92-94; 諸富 前掲注(76), pp.168-171.

(117) 一條 前掲注(99), p.63. フライブルク市の環境先進的な取組はドイツ国内外から注目を集めており、ドイツの「環境首都」と呼ばれている。

(118) ヴォーバン住宅地における取組をまとめた資料 (パンフレット) として、NPO 法人ヴォーバン住民協会編『総合ガイド—フライブルク市・ヴォーバン住宅地— 第 4 改訂版』2016.6. <http://stadtteilverein-vauban.de/infos/publikationen_files/vauban.pdf> がある。

(119) 一條 前掲注(99), pp.66-71. 自家用車の普及率は、ドイツ全土の平均が約 500 台/千人、フライブルクが約 400 台/千人であるのに対し、ヴォーバン住宅地は約 80 台/千人であるという。

写真2 フライブルクのLRT



(出典) 筆者撮影。

バン住宅地は子育て世帯からの人気が非常に高くなっているという。

フライブルクでは、ドイツにおけるコンパクトシティの類似概念であるとされる「ショートウェイシティ (Stadt der kurzen Wege)」⁽¹²⁰⁾が実践されてきた。ドイツの都市計画制度は、建設法典 (Baugesetzbuch)⁽¹²¹⁾に基づき、市町村の全域を対象として、10～15年間の土地利用の区分を概観的に表示する「Fプラン (Flächennutzungsplan. 土地利用計画)」と、Fプランを前提に市町村の全域又は一部地域を対象として、不動産の個別・具体的な利用の指定や容積率など、土地利用の詳細を定める「Bプラン (Bebauungsplan. 地区詳細計画)」の2層で構成されており、フランスと同様に、計画に基づかない開発行為は厳しく制限されている⁽¹²²⁾。フライブルクでは、Fプランで市の大部分を「混合用地」に指定して住宅地区と商業地区を混在させるとともに、大規模小売店舗が立地できる「特別用地」の指定を郊外のごく一部の土地に制限している。加えて、中心市街地と郊外の商店で役割の差別化を図っており、中心部の商店は「衣食住関連の製品、本、電化製品等」を、郊外の商店は「住に関する大型商品や自動車関連の商

(120) 建物の構成 (住居や商店、オフィス等の用途の混合) によって都市の機能の密度を高め、移動距離の短いまちを整備するという考え方。村上 前掲注 (110), pp.75-78.

(121) “Baugesetzbuch (BauGB).” Gesetze im Internet website <<http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html>>

(122) ドイツでは「建築不自由の原則」(「計画なければ建築なし」という考え方)の下、Bプランで計画の詳細を定めた地域以外での開発行為は厳しく制限される。ドイツの都市計画制度については、次の資料を参照。齋藤純子「人口減少に対応したドイツ都市計画法の動向」『レファレンス』761号, 2014.6, pp.3-20. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8689379_po_076101.pdf?contentNo=1>; 中東雅樹「ドイツにおける道路政策と都市政策の現状に関する調査」(平成27年度海外行政実態調査報告書) 2016.3, pp.20-24. 会計検査院ウェブサイト <https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/pdf/2016_sw.pdf>

品」を扱うよう規定している⁽¹²³⁾。こうした取組により、日常的な買い物の目的地を中心市街地として空洞化を防ぐとともに、車を持たない市民も日常の買い物で困らない環境を作り、車への依存度の低減を図っている⁽¹²⁴⁾。

(3) ライプチヒ—空き家の撤去・活用による対応—

ドイツ中部に位置し、旧東ドイツの主要都市として知られるライプチヒ（Leipzig）では、ドイツ再統一後に国営企業の倒産による失業の増大や郊外及び他都市への人口流出に見舞われ⁽¹²⁵⁾、1988年には約55万人であった人口が、10年後の1998年には約43万人へと急激に減少した。これに伴い、市内の空き家率も20%（地区によっては50%）まで上昇し、将来への不安から出生率が0.77まで低下するなど、ライプチヒは「縮小都市」と呼ばれるほどであった⁽¹²⁶⁾。こうした状況に対し、ライプチヒでは、都市の縮小という事実を認めた上で、今後もその傾向が続くことを前提に、トップダウンとボトムアップの両面から現実的な対応が検討・実施された。その結果、ライプチヒ市の人口は、特に若い世代の移住によって増加に転じ、2016年には約58万人まで回復しており、2030年には最大で77万人まで増加すると予想されている。

トップダウンの取組としては、「住宅の選択と集中」と「企業誘致による経済活性化」が挙げられる⁽¹²⁷⁾。住宅に関しては、連邦政府と州の補助事業である「東の都市再生（Stadtumbau Ost）プログラム」⁽¹²⁸⁾やEUからの支援を受け、1万2千戸に及ぶ団地の撤去や中心市街地の建物の改修を実施した⁽¹²⁹⁾。また、ポルシェやBMW、DHL、Amazonといった大企業の誘致を行い、地域経済の活性化を図った⁽¹³⁰⁾。

一方、ボトムアップの取組としては、市民が主体的にまちづくりに参加し、都市の空き空間の管理を担う制度の整備を進めたことが挙げられる⁽¹³¹⁾。その代表例が、空き家の仲介団体「ハウスハルテン（HausHalten e.V.）」による「家守の家（Wächterhaus）」プロジェクトである（写真3）。ライプチヒでは、人口流出に伴って空き家の増加が大きな問題となり、特に19世紀後半に建設され、旧東ドイツ時代に保全措置が講じられず放置されていた歴史主義建築群の保全が急務とされた。しかし、空き家の所有者の大半はドイツ再統一後に物件を取得した不在地主であり、不動産価値の上昇という目論見が外れた物件をそのまま放置したため、所有者負担による建物の改修や保全は難しい状況であった。そのため、ライプチヒでは、建物が現状以上に

(123) “Freiburger Märkte- und Zentrenkonzept.” Freiburg im Breisgau website <<https://www.freiburg.de/pb/208380.html>>

(124) 一條 前掲注(99), pp.64-66; 村上 前掲注(110), pp.118-124.

(125) 旧東ドイツの多くの都市で、ドイツ再統一後に人口減少が顕在化した。その背景として、①政治的な要因（東ドイツからの脱出）、②経済的な要因（工業中心の地域経済の崩壊）、③出生率の低下、④（民間の宅地開発による）郊外化、⑤大都市への移住、などが指摘されている。服部圭郎『ドイツ・縮小時代の都市デザイン』学芸出版社、2016, pp.45-52.

(126) 久保友美・今里佳奈子「旧東ドイツの縮小都市の現状及び対応」『龍谷政策学論集』7(1・2), 2018.3, pp.194-195.

(127) 同上, pp.196-197.

(128) 連邦政府が2002年から開始した東の都市再生プログラムは、旧東ドイツ地域で人口減少によって顕在化した住環境問題を改善するため、空き家の撤去と都市の縮小化を目的として自治体の支援を行うものである。プログラムの内容には「更新」「撤去」等があり、例えば空き家の撤去事業の場合、連邦政府と州政府が費用を折半し、原則として市町村の費用負担は発生しない。同プログラムについては、次の資料を参照。中東 前掲注(122), p.26; 服部 前掲注(125), pp.58-66.

(129) 服部 同上, p.158. このほか、ライプチヒ市は、郊外への人口流出を抑制するため、周辺の自治体を1999年に合併し、郊外部を含めたFプランの策定等によって郊外開発のコントロールを図っている。

(130) 同上, pp.162-163.

(131) 久保・今里 前掲注(126), p.197.

写真3 「家守の家」プロジェクトを活用した空き家の改修例



(出典) 筆者撮影。写真の「日本の家 (Das Japanische Haus)」では、地域コミュニティの支援活動や日独の国際交流、都市政策の共同研究等の活動を実施している。

傷まないよう、最低限の保全をしてくれる人に建物を使用してもらう「使用による保全」という考え方の下で、2004年に市民団体が中心となり、有志の市民や学生、建築家、市の職員等で構成するハウスハルテンを設立した⁽¹³²⁾。家守の家プロジェクトは、空き家の使用を希望する者(家守)が、ハウスハルテンと5年間の物件の使用契約を結び、家賃負担なしで維持管理を担う制度である。家守は、光熱費等の支払のほか、建物が損壊した場合に修繕の責任を負うが、原状回復義務はなく、空間を自由に改変することができる。所有者は、本来負うべき建物の維持管理責任を免れるというメリットがある。ハウスハルテンは、家守から毎月低額の寄附金を受け、空き家の仲介や広報、家守のサポート活動を行っており、空き家対策を進めるライプチヒ市の都市計画を実際の都市空間に落とし込む役割を果たしているとされる⁽¹³³⁾。文化財の保護を発端とする家守の家プロジェクトは、活動場所を探していた若者や学生、アーティストに注目されて利用が拡大し、地域に新たな人や文化を呼び込む効果を生んでおり、空き家再生のライプチヒ・モデルとして注目されている⁽¹³⁴⁾。

(132) 大谷悠「縮小都市ライプツィヒの地域再生—空き家・空き地再生の現場から—(前編) 空き家仲介団体「ハウスハルテン」と「家守の家」」『まちづくり』38号, 2013.4, pp.118-119。筆者の大谷氏は、自身も家守の家プロジェクトを活用して非営利団体「日本の家 (Das Japanische Haus)」(写真3)を立ち上げ、ライプチヒにおいて、地域コミュニティ支援や日独の都市問題に関する国際交流等の活動に携わった経験を持つ。

(133) 同上, pp.115-117。

(134) 同上, pp.119-120; 久保・今里 前掲注(26), p.198。近年は、都市の再開発等による不動産価値の上昇(ジェントリフィケーション)への対応が課題として指摘されており、市民が低家賃で活動できる空間の確保や移民等の低所得層への影響が懸念されている。

IV 日本のコンパクトシティ政策の課題

1 日欧のコンパクトシティ政策の比較

ストラスブール及びフライブルクの事例で見られたように、欧州のコンパクトシティ政策では、利便性の高い公共交通機関（LRT）が重要な役割を果たしており、その導入や運営に関しては、費用負担の議論も含めて市民の合意が得られやすい状況にある。日本では富山市の取組が評価される一方で、その他の都市では、栃木県宇都宮市が新たに LRT の導入を進めているが、全国的な導入は進んでいないとされる⁽¹³⁵⁾。日本における LRT 導入の課題としては、独立採算制を基本とする財政的な問題⁽¹³⁶⁾や、他の交通事業者（バス事業者等）及び沿線の住民・事業者との合意形成の難しさが指摘されている⁽¹³⁷⁾。富山市の場合、既存の軌道を活用できたため、LRT の整備に係る初期費用等が少なく済んだとされており、新たに軌道の新設することになる宇都宮市の取組が目される⁽¹³⁸⁾。また、岐阜県岐阜市のように、LRT ではなく BRT⁽¹³⁹⁾ の導入によって公共交通の充実を図る例も見られ⁽¹⁴⁰⁾、地域の実情や意向に合わせた取組が求められる。

一方、ライブチビで実施されたような空き家の撤去・活用は、日本でも都市のスポンジ化対策として重要である。撤去に関しては、所有者の自発的な対応が原則であるが、空家法に基づき、倒壊のおそれや衛生上の問題がある「特定空き家」について、行政による撤去（代執行）も可能である。しかし、所有者の理解や費用負担、所有者が分からない場合等が壁となり、自治体側のノウハウ不足もあって撤去の実績は少ない⁽¹⁴¹⁾。また、住民の集住推進に向けては、強制的な移転ができない中で、住民の理解を得るための丁寧な手続と具体的なメリットの提示が重要になる⁽¹⁴²⁾。一方で、活用に関しては、日欧双方の事例から、所有者（家主）の負担軽減が鍵であると言える。住まいへの思い入れや改修等の初期負担、近所への影響等を考慮して、家主が活用に消極的な場合も多いことから、家主にもメリットが感じられる仕組みや借り手・仲介事業者等の関係者との信頼関係の構築が求められる⁽¹⁴³⁾。加えて、活用に係る取組を担う NPO 等の民間主体が活動しやすい環境整備も重要となる⁽¹⁴⁴⁾。

2 コンパクトシティ政策の推進に向けた課題

(1) 市街化調整区域における開発緩和への対応

日本においてコンパクトシティの形成が進まない理由の一つとして、市街化調整区域におい

⁽¹³⁵⁾ 宇都宮市の取組については、米山 前掲注(76), pp.61-65 を参照。

⁽¹³⁶⁾ 日本の公共交通は独立採算制による民間の営利事業を基本とし、人口減少に伴う民間事業者の撤退や廃止・廃線も相次いでいることから、今後は公共交通を都市の重要な社会資本として認識し、行政が担う役割と財源（公費負担）のあり方を検討すべきだという指摘がある。一條 前掲注(99), pp.76-77。

⁽¹³⁷⁾ 森本 前掲注(74), p.62。

⁽¹³⁸⁾ 米山 前掲注(76), p.67。

⁽¹³⁹⁾ Bus Rapid Transit（バス高速輸送システム）の略語。専用道路（車線）や走行時の優先システムを有する。LRT に比べ、導入コストの安さや路線変更の柔軟性の高さ等のメリットがあるとされる。

⁽¹⁴⁰⁾ 岐阜市の取組については、米山 前掲注(76), pp.55-61 を参照。

⁽¹⁴¹⁾ 「空き家 強制撤去進まず 自治体が代執行 4年で100件余」『朝日新聞』2019.5.6。

⁽¹⁴²⁾ 米山 前掲注(76), pp.46-47。

⁽¹⁴³⁾ 「街の資源 空き家生かせ」『日本経済新聞』2015.1.7, 夕刊。

⁽¹⁴⁴⁾ 「空き家で街がスカスカ 郊外で進む「スポンジ化」現象」『日本経済新聞』（電子版）2017.12.5. <<https://style.nikkei.com/article/DGXMZO23993990Y7A121C1EAC000/>>

て自治体が条例によって規制を緩和し、開発を容認している問題が挙げられる⁽¹⁴⁵⁾。国土交通省によると、市街化調整区域を有する自治体のうち、半数以上に当たる52%が都市計画法第34条第11号に基づく条例(11号条例)⁽¹⁴⁶⁾を制定し、一定条件下での開発行為を許容している。そのうち28%の自治体では、11号条例の対象区域を広範囲に設定することで、近接した地域で新たな開発が次々に行われる「にじみ出し的な開発」を認めており、市街化調整区域の開発による郊外化の進行が懸念されている⁽¹⁴⁷⁾。これは、計画に基づいた開発を原則とし、全土にわたって土地利用規制を課しているフランスやドイツの状況とは対照的である。

野澤千絵・明治大学教授は、市街化調整区域について、市街化を抑制すべき区域という「建て前」の下、立地適正化計画では居住誘導区域の対象外とされている一方で、①人口を増やしたい・地域経済を活性化したい市町村、②開発しやすい土地が欲しいデベロッパー、③土地を活用したい所有者の3者の思惑が合致した結果として、地価が安く開発の余地が大きい市街化調整区域の規制緩和につながっていると分析している⁽¹⁴⁸⁾。しかし、こうした開発は、近隣の市町村で人口の奪い合いをしているだけであり、人口密度を低下させながら市街地を拡大する非効率な事態を招いているとの批判がある。立地適正化計画の策定と市街化調整区域の規制緩和は政策として整合性が取れず、更なる都市のスポンジ化を助長しかねないことから、規制緩和の見直しや、都市計画と住宅政策の連携が必要だと指摘されている⁽¹⁴⁹⁾。

(2) 災害リスクへの対応

国土交通省の調査によると、令和元(2019)年12月時点において、居住誘導区域を設定している市町村(275都市)のうち、13都市が「原則として含まない」とされる災害レッドゾーン⁽¹⁵⁰⁾を同区域に含めている。さらに、254都市が「総合的に勘案し、適当でないと判断される場合は、原則として含めない」とされる災害イエローゾーン⁽¹⁵¹⁾を含めており、特に浸水想

⁽¹⁴⁵⁾ 「コンパクトな街、実現遠く」『日本経済新聞』2019.5.20. 記事では、その他の理由として、立地適正化計画に基づいて居住誘導区域の面積を絞り込んだ結果、同区域に入らない残りの市街化区域が自由に開発を行うことができる「グレーゾーン」として残ってしまうことや、公共交通の整備が遅れていることなど、自治体ごとに特有の事情があると指摘されている。

⁽¹⁴⁶⁾ ①市街化区域に隣接、近接している地域、②市街化区域と一体的日常生活圏を構成している地域、③おおむね50戸以上の建築物が連たんしている地域、という条件を全て満たし、条例で指定した地域において、指定した用途に係る開発行為を市街化調整区域において許容するもの。これは、当該区域において既に相当程度公共施設が整備されていることが想定され、開発行為が行われたとしても、積極的な公共投資は必ずしも必要とされず、スプロール対策上は支障がないとの考えに基づく措置である。国土交通省「中間とりまとめ 参考資料」2019.7, p.43. <<https://www.mlit.go.jp/common/001301285.pdf>>

⁽¹⁴⁷⁾ 同上, pp.44-46.

⁽¹⁴⁸⁾ 野澤千絵「都市のスポンジ化を防ぐ自治体の都市政策へ」『ガバナンス』196号, 2017.8, p.21; 同 前掲注(21), pp.80-81, 169.

⁽¹⁴⁹⁾ 野澤「都市のスポンジ化を防ぐ自治体の都市政策へ」同上, p.22.

⁽¹⁵⁰⁾ 土砂災害特別警戒区域(土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(平成12年法律第57号))、災害危険区域(建築基準法(昭和25年法律第201号))、地すべり防止区域(地すべり等防止法(昭和33年法律第30号))及び急傾斜地崩壊危険区域(急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭和44年法律第57号))を指し、住宅等の建築や開発行為等に対する規制がある。国土交通省「防災・減災等のための都市計画法・都市再生特別措置法等の改正内容(案)について」(第16回都市計画基本問題小委員会 資料2) 2020.1.27, p.10. <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001326007.pdf>>

⁽¹⁵¹⁾ 土砂災害警戒区域(土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律)、都市洪水想定区域・都市浸水想定区域(特定都市河川浸水被害対策法(平成15年法律第77号))、浸水想定区域(水防法(昭和24年法律第193号))等を指し、住宅の建築や開発行為等の規制はないが、区域内の警戒避難体制の整備等を求めている。同上

定区域を含めている市町村は 242 都市（88%）に上っている⁽¹⁵²⁾。秦康範・山梨大学准教授の試算⁽¹⁵³⁾によると、平成 7（1995）年以降、浸水想定区域内の人口及び世帯数は増加を続けており、平成 27（2015）年時点で日本の人口の 3 割近く（約 3539 万人）が浸水想定区域に住んでいる。また、平成 27（2015）年の水防法（昭和 24 年法律第 193 号）の改正⁽¹⁵⁴⁾によって浸水想定区域が拡大し、居住誘導区域と重なるケースも増えているという⁽¹⁵⁵⁾。

欧米に比べ、日本は山地が多く平野等の可住地面積が少ないことや、河川勾配が急で流量の変動も大きいことから、大きな水害・土砂災害のリスクを抱えていると言える⁽¹⁵⁶⁾。実際に、令和 2 年 7 月豪雨を始めとする近年の水害では、浸水想定区域を基に作成されたハザードマップと実際の浸水域が重なっており、大きな被害を生じている⁽¹⁵⁷⁾。しかし、既存市街地の立地や宅地開発の歴史的な経緯から、災害リスクの高い地域を完全に居住誘導区域から外すことや、住民に当該地域から移転を強いることは困難であり、不動産の契約時に災害リスクの説明を行う⁽¹⁵⁸⁾など、適切な情報提供によって被害を減らす仕組みも必要だと指摘されている⁽¹⁵⁹⁾。

(3) 長期的な時間軸

欧州の事例からうかがえるとおり、コンパクトシティの形成に向けては、住民の理解を得て、長い時間をかけて政策を進めていく必要がある。この点について、前出（p.145）の諸富教授は、人口減少時代に求められる都市空間の再編について、市民の自発的意思によりながら、経済活動と居住を複数の拠点に時間をかけて誘導し、都市の活力を維持する戦略的な「縮退」と表現している。そして、都市の縮退は短期的・強制的な「外科手術」によるものではなく、「漢方薬」のように時間をかけて、都市構造を無理なくコンパクトに変えていく方策であると論じている⁽¹⁶⁰⁾。同じく前出（p.146）の饗庭教授は、土地所有者の個別の意思決定によって都市のスポンジ化が進行することや、行政が個人に対して中心部への移住や開発を強制することはできないことから、コンパクトシティ政策は（短期的には）ほとんど実効性がなく、公共投資を介在させない方法で長期間をかけて実現すべきものであると述べている⁽¹⁶¹⁾。また、立地適正化計画は、あくまで都市計画法による線引き規制を補完するものとして導入されており、都市計画法の規制手段と立地

⁽¹⁵²⁾ 同上, p.9.

⁽¹⁵³⁾ 秦康範「増加傾向にある浸水想定区域の人口および世帯数」『月刊下水道』42(7), 2019.6, pp.5-9.

⁽¹⁵⁴⁾ 「水防法等の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 22 号）により、河川の洪水防御に関する基本となる降雨（計画規模の降雨）を前提とする設定から、想定し得る最大規模の降雨を前提とするよう改められた。同改正を含め、水防法の改正経緯と近年（平成 28（2016）年まで）の水害の状況をまとめたものとして、小澤隆「近年の水害の状況と水防法」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』946 号, 2017.3.7. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10311172_po_0946.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽¹⁵⁵⁾ 「浸水危険域でも住宅立地 自治体の 9 割 転出に遅れ」『日本経済新聞』2020.7.15.

⁽¹⁵⁶⁾ 日経コンストラクション編, 気候変動による水害研究会『激甚化する水害—地球温暖化の脅威に挑む—』日経 BP 社, 2018, pp.32-38.

⁽¹⁵⁷⁾ 「浸水想定域の人口増加 国民の 3 割、3540 万人居住」『産経新聞』2020.8.12; 「繰り返される大雨被害 「災害弱者」施設なぜ危険地域に」『東京新聞』2020.7.7.

⁽¹⁵⁸⁾ 国土交通省は、令和 2（2020）年 7 月に宅地建物取引業法施行規則を改正し、不動産取引時の重要事項説明において、ハザードマップにおける対象物件の所在地を説明することを義務付けた。「水害リスクを重要事項に追加 国交省 省令改正、8 月 28 日施行」『住宅新報』2020.7.28.

⁽¹⁵⁹⁾ 「減災型まちづくり模索 居住区の危険性低減」『日本経済新聞』2020.4.20.

⁽¹⁶⁰⁾ 諸富 前掲注(76), pp.iv - vi, p.113. ここでいう「縮退」には、縮小していく人口・経済に対して、市民が戦略的かつ賢く撤退を図りつつ、他方で人口減少という新しい環境に合わせて都市を再構築・再活性化していくという主体的、積極的かつ動的な意味が込められている。

⁽¹⁶¹⁾ 饗庭『都市をたたむ—人口減少時代をデザインする都市計画—』前掲注(89), pp.131-135.

適正化計画の誘導手段を意識的に結び付けなければ、コンパクトシティ政策の実効性を確保できないと指摘している⁽¹⁶²⁾。

住民の理解に関して、毛呂山町では、立地適正化計画を「民間事業者に町を売り込むための営業ツール」「住民と将来のまちづくりを語り合うためのたたき台」と捉えており、その策定によって客観的指標に基づく町特有の課題をあぶり出し、施策を検討できる意義のある制度として考えている⁽¹⁶³⁾。立地適正化計画の策定等により、行政が住民と都市問題や目指す都市像を共有することが重要であると言える。

3 政府による最近の議論と対応

(1) 審議会による提言

平成29(2017)年の都市のスポンジ化に係る提言に引き続き、コンパクトシティ政策の更なる推進等に係る議論を行ってきた社会資本整備審議会の「都市計画基本問題小委員会」は、立地適正化計画制度の導入から5年を迎えたこと等を踏まえ、コンパクトシティ政策の課題とその対応策をまとめた中間とりまとめ⁽¹⁶⁴⁾を令和元(2019)年7月に公表した。この中間とりまとめでは、立地適正化計画の実効性を高めるため、居住誘導区域における様々な優遇措置の検討を行うことや、同計画を防災対策と連動させること等を提言した(表4)。

一方、本格的な人口減少社会における都市再生の在り方を検討してきた国土交通省の「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」も、令和元(2019)年6月に中間とりまとめ⁽¹⁶⁵⁾を公表した。この中間とりまとめでは、コンパクトシティ政策を更に進展させ、都市機能を集積させるまちづくりを、多くの人材の出会い・交流によって経済・社会の価値を高める場にし、都市の魅力や国際競争力を高める必要があると指摘した。その上で、今後のまちづくりの方向性として、官民のパブリック空間⁽¹⁶⁶⁾を人中心の空間へ転換し、民間投資と共鳴しながら「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を形成することや、通過交通をまちなかの外へ誘導するための外周街路の整備等によって都市構造の改変に取り組むことを提言した⁽¹⁶⁷⁾。

⁽¹⁶²⁾ 饗庭伸「機能する立地適正化計画をつくる」『都市とガバナンス』29号, 2018.3, pp.10-15. 饗庭教授は、コンパクトシティ政策(立地適正化計画)の進め方として、空間の変わりにくさ等を考慮し、住宅地、拠点、交通網という順序で検討することが望ましいと述べている。

⁽¹⁶³⁾ 酒井 前掲注⁽⁸⁴⁾

⁽¹⁶⁴⁾ 都市計画基本問題小委員会「都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ—安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して—」2019.7. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001301245.pdf>>

⁽¹⁶⁵⁾ 国土交通省都市局「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生—「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」提言(概要)—」2019.6. <<http://www.mlit.go.jp/common/001301647.pdf>>

⁽¹⁶⁶⁾ 街路、公園、広場、民間空地等。

⁽¹⁶⁷⁾ 国土交通省都市局まちづくり推進課「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」報告書について—「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生—『市街地再開発』593号, 2019.9, pp.33-39. 提言を受けて、国土交通省は、まちづくりの方向性に賛同する地方公共団体を「ウォークブル推進都市」(「ウォークブル推進都市一覧(令和2年8月31日時点)」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001361588.pdf>>)として募集し、国内外の先進事例の情報共有等を進めるほか、市町村や民間事業者によるまちなかの修復・改変(リノベーション)の取組や官民プラットフォームの形成への支援等を内容とする「まちなかウォークブル推進プログラム」(国土交通省「まちなかウォークブル推進プログラム(令和2年度予算決定時点版)」2019.12.20. <<http://www.mlit.go.jp/common/001321053.pdf>>)を策定している。

表4 社会資本整備審議会・都市計画基本問題小委員会「中間とりまとめ」の主な内容

立地適正化計画の制度・運用を不断に改善し、実効性を高めること	<ul style="list-style-type: none"> ・住民に分かりやすく客観的なデータに基づいた目標値の設定や、将来の人口予測等に基づき都市全体と地区レベルの双方を勘案して適切に絞り込んだ居住誘導区域の設定を徹底すべきである。 ・居住誘導区域の実効性を高めるため、国は財政・税制など様々なインセンティブ措置の検討や区域内における生活環境の向上、モデル事例の周知・普及等に取り組むべきである。
分野や市町村域を超えた連携を進めること	<ul style="list-style-type: none"> ・立地適正化計画は、コンパクトシティを土台として地域の様々な課題を解決するための総合的なまちづくりのビジョンであり、公共交通や住宅、健康・医療・福祉、商業・産業、防災など様々な分野との政策連携を強化する必要がある。 ・コンパクトシティの効果を高めるため、国は広域連携を促進する仕組みづくりを含め、必要な支援を行うべきである。
市街地の拡散を抑制すること	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画法第34条第11号に基づく条例（11号条例）等により、コンパクトシティの理念に反した市街化調整区域の開発が行われている例が見られる。 ・地方公共団体は、11号条例の廃止や地区計画の活用等により、制度の趣旨に沿った運用の適正化を図るべきである。 ・国は、開発許可に係る運用指針の見直し等により、運用適正化の取組を強化すべきである。
立地適正化計画等と防災対策を連携させること	<ul style="list-style-type: none"> ・居住誘導区域の設定において、「原則として含まない」とされる災害レッドゾーンを含めている例が見られ、「総合的に勘案し、適当でないと判断される場合は、原則として含まない」とされる災害イエローゾーンを含めている割合も比較的高くなっている。 ・国は、居住誘導区域におけるハザードエリアの取扱いの明確化や災害リスク評価に向けた環境整備を図る必要がある。 ・ハザードエリアにおいては、住民に対するリスクコミュニケーションを充実させるとともに、居住誘導区域への自主的な移転の誘導・支援に取り組むべきである。

(出典) 都市計画基本問題小委員会「都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ—安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して—」2019.7. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001301245.pdf>> を基に筆者作成。

(2) 災害リスク対応とウォーカブル都市の推進—令和2年都市再生特別措置法等の改正—

こうした議論を受けて、令和2（2020）年6月に成立した都市再生特別措置法等の改正法⁽¹⁶⁸⁾は、「安全なまちづくり」と「魅力的なまちづくり」を柱とし、立地適正化計画に基づくコンパクトシティ政策の強化を図るものとなっている。

(i) 安全なまちづくり

災害リスクの高いハザードエリアの存在を踏まえた防災まちづくりを行うため、居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則として除外することとしたほか、必要な防災対策・安全確保策

(168) 「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第43号）

を定める「防災指針」を立地適正化計画の記載事項に追加した。また、ハザードエリアの開発の抑制を図るため、災害レッドゾーンにおける「自己業務用施設」⁽¹⁶⁹⁾の建設を原則として禁止するほか、市街化調整区域の浸水ハザードエリア等における開発許可を厳格化⁽¹⁷⁰⁾した。加えて、災害ハザードエリアから居住誘導区域への住宅・施設の移転を促すため、市町村が「防災移転計画」を作成し、計画に基づく権利設定（登記等）を一括で行うことや、移転に係る不動産鑑定等の費用に対する支援を行うこととした⁽¹⁷¹⁾。

(ii) 魅力的なまちづくり

市町村が「居心地が良く歩きたくなるまちなか」の形成に取り組む区域として「滞在快適性等向上区域」を設定し、そこで行われる官民一体の賑わい空間の創出事業への支援を実施するものとした。対象となる個々の事業としては、道路や公園の修復・改変、沿道民間施設の公共空間へのリノベーション等が想定されており、既存ストックの活用に焦点を当てたものとなっている。また、居住エリアの環境向上に向けた取組として、病院や店舗といった日常生活に必要な施設（居住環境向上施設）の居住誘導区域内への立地を促す制度の創設（容積率及び用途制限の緩和）等を規定した⁽¹⁷²⁾。

おわりに

日本におけるコンパクトシティ政策は、人口減少下で生じる様々な都市問題に対応するため、多極的な拠点の形成と公共交通ネットワークの構築を図るものとして実施されている。欧州の事例からも示唆されるように、コンパクトシティの形成は都市政策だけで完結するものではなく、公共交通政策や住宅政策など、他の分野との連携が重要となる。また、市街化調整区域の開発緩和や高い災害リスクなど、日本特有の課題への対応も求められる。一方、新型コロナウイルス感染症の流行の影響もあり、オフィスの場所にとらわれない働き方等が広がれば、中心市街地から郊外へ、集中から分散へという社会構造や生活様式の変化が起こる可能性も指摘されている⁽¹⁷³⁾。不透明な状況ではあるが、行政と住民が目指す都市像を共有し、長期的な時間軸で政策を考えていく必要があると言える。

(せんだ かずあき)

⁽¹⁶⁹⁾ 自己の業務の用に供するビル・オフィス・店舗や病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場、倉庫等。なお、自己以外の居住の用に供する住宅と自己以外の業務の用に供する施設については、既に災害レッドゾーンにおける開発が原則として禁止されている（都市計画法第33条第1項第8号）。

⁽¹⁷⁰⁾ 都市計画法第34条第11号等の指定によって開発が可能となる区域について、防災が図られるよう政令で基準を設定することを法律に明記し、政令において災害レッドゾーン及び浸水ハザードエリア等を除外する。

⁽¹⁷¹⁾ 「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案 概要」2020.2.7. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001327916.pdf>>; 「都市再生特措法等改正案 軸はウォークブルと防災」『住宅新報』2020.2.11; 国土交通省 前掲注⁽⁵⁰⁾

⁽¹⁷²⁾ 「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案 概要」同上; 『住宅新報』同上; 「住宅専用地に病院・店舗 国交省が規制緩和 高齢者に配慮」『日本経済新聞』2020.1.25.

⁽¹⁷³⁾ 例えば、安宅和人「職住一体 郊外へ分散」『毎日新聞』2020.6.9; 「都市集中 変わる? 隈研吾さんら建築家予想は…」『朝日新聞』2020.8.19.