

人口減少社会と都市法

—立地適正化計画の制度と実態—

早稲田大学大学院 法務研究科 教授 吉田 克己
よしだ かつみ

1 はじめに——人口減少社会における都市法の課題と本稿の目的

人口減少社会の到来を迎えて、都市法は、どのような課題に直面しているか。この問題については、別に概括的な検討を行う機会があった¹。ここでは、大きくは、人口減少社会の到来に伴って、都市法は、拡大型都市法から持続型都市法へ、さらには縮退型都市法へと移行していくという認識が示された。そのような移行の下で、都市法の新たな理念が登場する。それは、コンパクトシティであり集約型都市構造化である。この新たな理念の下で、計画策定への市民・住民参加が要請され、市民によるまちづくりとその制度的支援が求められる。そこには、市民の意思を重視する都市計画制度の展開と、契約的手法を活用した都市環境重視型のまちづくりという2つの問題領域が見出される。また、財政難と地価低迷時代における都市基盤整備事業についても、長期未着手事業問題への対処など、不要になった事業廃止という新たな問題が生じている。さらに、地価低迷を前提とした新たな都市基盤整備事業の考え方の深化が求められる。人口減少社会における都市法の課題を扱う旧稿においては、ほぼ以上のような論点を検討した。

旧稿の検討は、以上のまとめにも示されている

ように、都市法の理念レベルに傾斜しており、具体的法制度の検討という点にまでは、踏み込むことができていなかった。本稿は、都市法の新たな理念であるコンパクトシティの実現を目指す具体的な法制度を取り上げて、旧稿を補充することを目的としている。取り上げるのは、2014年の都市再生特別措置法等の改正によって、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を構築することを標榜して創設された「立地適正化計画」である。本稿では、その制度の考え方と制度運用の現実のあり方を探ってみたい。

2 立地適正化計画の政策目的と実現手法

(1) コンパクトシティの実現と立地適正化計画 (i) コンパクトシティという新たな政策理念の登場

近時、都市法の新たな理念としてコンパクトシティが登場したことに上で触れたが、これをもう少し詳しく見ておこう²。審議会レベルで人口減少問題に正面から向き合い、縮退型都市法の必要性を明確に打ち出したのは、2009年6月26日の社会資本整備審議会報告である³。この報告は、今後の都市政策の基本的方向を「課題対応・問題抑制

² 以下については、吉田・前掲注(1)6-12頁により詳細な検討がある。

³ 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会『都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告』(<http://www.mlit.go.jp/common/000043480.pdf>)。この文書からの引用頁は、以下、本文中に直接に記す。

¹ 吉田克己「人口減少社会と都市法の課題」吉田克己・角松生史編『都市空間のガバナンスと法』(信山社、2016年)5頁以下。

型」の都市政策から「ビジョン実現型」の都市政策への転換に求める。その上で、都市の将来ビジョンに関する方針の第一として、「エコ・コンパクトシティ」の実現が掲げられた。その方策の1つとして提示された「スマートシュリンク」は、縮退型都市法をよく表現するものである。次のように説かれる。「郊外部における新市街地整備をはじめとする都市開発を抑制するとともに、虫食い状に発生した低未利用地を適切に利活用し、又は管理する取組、農地への転換、再自然化を積極的に推進したり、地域の実情に応じて計画的に集住を進めたりするなど、いわゆる賢い縮退（スマートシュリンク）の具体的な方策についても、都市計画や市街地整備手法の活用のみならず、公・民協働、経済的手法等の新たな視点からのまちづくりや都市活動の誘導・推進手法も視野に、検討していくべきである」（17頁）。

「コンパクトシティ」の理念は、その後、行政用語としては、「集約型都市構造化」と言い換えられつつ、今後の都市法改正を主導すべき理念として位置づけられてくる。たとえば、「エコ・コンパクトシティ」の具体化のための都市計画法制総点検の場と位置づけられた社会資本整備審議会の都市計画制度小委員会は、2011年2月17日に公表された文書⁴において、次のような認識を提示している。「(従来型の――引用者) 拡散型の都市構造では、道路やライフライン、教育・医療福祉や廃棄物処理といったハード・ソフト両面の都市の公共サービスの効率が下がり、病院、商業施設、文化施設等の都市機能の分散により自動車に過度に依存せざるを得ない」（14頁）。しかし、「人口減少・超高齢化、地方に加え大都市郊外部での過疎化、財政制約に伴う都市経営コストの効率化の要請に応えるには、地域の特性を踏まえた選択に応じて一定程度集まって住み、そこに必要な都市機能と公共サービスを集中させ、良好な住環境や交流空間を効率的に実現する『集約型都市構造』を

持つコンパクトシティを目指すべきである」（14頁）。

この文書が語るように、集約型都市構造化あるいはコンパクトシティの実現は、一定の集住地域を選択し、都市機能の整備をそこへ集中するという方向（選択と集中）を不可避的に伴う。それは、人口減少と地方自治体の財政難を踏まえた今後の都市経営としては、避けられない方向であろう。立地適正化計画は、まさにこのような新たな政策理念を具体化する制度として創設された。

（ii）立地適正化計画による選択と集中

立地適正化計画は、都市計画区域内の一定の区域を対象にして、市町村を主体として作成される、住宅および都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設など）の立地を適正化する計画である（都市再生特別措置法81条1項。以下、同法は、単に「法」と表記する）。住宅立地の適正化については、「居住誘導区域」が設定され、都市機能増進施設立地の適正化については、居住誘導区域をさらに限定する形で「都市機能誘導区域」が設定される（法81条2項）。この2つが「選択」された区域であって、この2つの区域に「集中」して、公共投資による施設整備や住宅・都市機能の誘導を図るための財政上・金融上・税制上の支援施策等が講じられる。

他方で、居住誘導区域の外側では、一定の開発行為や建築行為について、市町村長への届出が義務づけられる（法88条）。この届出義務を通じて「行政指導」が行われ、土地利用に関するソフトなコントロールが実施されることになろう⁵。さらに、居住誘導区域の外側では、「住宅地化を抑制すべき区域」として「居住調整地域」を定めることができる（法89条）。居住調整地域は、住宅等に

⁴ 『都市計画制度小委員会のこれまでの審議経過について（報告）』（www.mlit.go.jp/common/000137240.pdf）。この文書からの引用頁は、以下、本文中に直接に記す。

⁵ もっとも、ソフトとはいえ、それにはかなりの実効性が期待できるであろう。五十嵐敬喜「近代と現代——都市法の架橋と対峙」榎澤能生ほか編『現代都市法の課題と展望・原田純孝先生古稀記念論集』（日本評論社、2018年）16頁は、この「行政指導」には法的拘束力がないとはいえ、行政から事実上の中止勧告を受けた場合、それに逆らって強行するのはきわめて困難であろうと指摘している。

関する一定の開発行為については、市街化調整区域とみなされる（法 90 条以下）。このようなきわめて強い利用規制も制度化されているわけである。

いわゆる線引きが行われている都市計画区域については、居住誘導区域を市街化調整区域に設定することはできないとされているので（法 81 条 10 項）、居住誘導区域は、最大限で市街化区域に等しい範囲となる。現実には、災害リスク等を考慮して居住誘導区域から外されるべき区域もあるから、居住誘導区域は市街化区域よりも狭い区域になる。政策的には、居住誘導区域をさらに絞るべきことが求められている。市町村における立地適正化計画の実際の作成に際して必ず参照される文書である国土交通省『都市計画運用指針（第 8 版）』は、「今後、人口減少が見込まれる都市においては、現在の市街化区域全域をそのまま居住誘導区域として設定するべきではな」と指示するのである⁶。実際、コンパクトシティの実現を志向するのであれば、当然に、現行の市街化区域よりも範囲を狭く限定して居住誘導区域に設定し、そこに居住を誘導すべきということになるはずである。

この限定的な居住誘導区域の設定は、市街化区域内において居住の「誘導」と「調整」（規制）の区域を再線引きするという性格を帯びてくる。居住誘導区域外に居住調整地域が設定されるならば、その性格はより明瞭なものとなる。居住誘導区域外では、たとえ市街化区域内であっても、土地利用のコントロールを実施して新たな開発・建築を抑制する。他方で、居住誘導区域内では、財政・金融・税制上の優遇措置等を通じて居住の誘導を図る。居住誘導区域内外でのこのメリハリの効いた対策で、コンパクトシティの実現を目指す。都市再生特別措置法が立地適正化計画を通じて描くシナリオは、このようなものである⁷。

⁶ 国土交通省『都市計画運用指針（第 8 版）』（2017 年 6 月）（<http://www.mlit.go.jp/common/001193793.pdf>）37 頁。この文書は、以下、『運用指針』と略すとともに、その参照頁は、本文中に直接に記す。

⁷ 亓理格「立地適正化計画の仕組みと特徴——都市計画法的意味の解明という視点から」吉田・角松編・前掲注 (1) 113-114 頁、121 頁も参照。

（2）立地適正化計画の法的・政策的特徴

（i）従来のコンパクトシティ政策との差別化

ところで、コンパクトシティの実現を目指す政策の展開は、立地適正化計画が最初のものではなく、それに先行する試みが存在した。2006 年の改正中心市街地活性化法に基づく中心市街地活性化事業である。しかし、この事業は、必ずしも十分な成果を収めていない。立地適正化計画制度は、この不振を意識しつつ、この事業との差別化を図って制度化された⁸。その顕著な特徴は、中心市街地活性化事業が特定区域に優遇措置を集中する単心型であるのに対して、立地適正化計画は、「多極ネットワーク型」であることである（「コンパクト・プラス・ネットワーク型」とも言われる）⁹。その内容は、「端的に言えば、都市内に複数の地域拠点を設定した上で、その各所へ居住や商業・医療・福祉等の様々な都市機能を誘導し、あわせて、それらの拠点間のアクセス性を確保するための公共交通網の整備を行う」とまとめることができる¹⁰。

従来のコンパクトシティ政策は、政策内容ではなくそれが与えるイメージという点でも、市民に誤解を与えるところがあった、というのが政策当局の認識である。そこで、さらに次の 2 点に関して、立地適正化計画は、従前のコンパクトシティ

⁸ なお、念のために確認しておく、立地適正化計画制度の創設によって中心市街地活性化事業が廃止されたわけではない。両者は、位置づけが異なる制度として併存している。

⁹ 中心市街地活性化事業との対比での立地適正化計画の特徴については、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」熊本学園大学商学論集 21 巻 1 号（2017 年）67 頁以下参照。本稿は、この論文から多くを学んでいる。

¹⁰ 畠山・前掲注 (9) 68 頁。このような公共交通による地域拠点間のネットワーク形成という視点は、従来の都市計画法上の都市計画には存在しなかったものである。亓理・前掲注 (7) 117 頁参照。この視点は、制度的には、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」

（2014 年）に基づく「地域公共交通再編実施計画」は、立地適正化計画との連携が求められるという点に現れている。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詳細編〔第 3 版〕』（2016 年 3 月）76 頁参照（<http://www.mlit.go.jp/common/001089844.pdf>）。

政策との差別化を図られることになった¹¹。

第1に、コンパクトシティ政策がすべての居住者を一定のエリアに集約することを目指しているというのは、誤解である。コンパクトシティ政策は、すべての人口の集約を図るものではない。たとえば農業等の従事者が農村部に居住することは当然である。集約で追及するのは、一定エリアの人口密度の維持である。第2に、コンパクトシティ政策は強制的に短期間で居住者や住宅を集約することを目指しているというのも誤解である。インセンティブを講じながら、時間をかけて居住の集約を図るとするのがコンパクトシティ政策の内容である。

誤解を解くためとして提示された以上の政策の方向は、まことに適切なものである。先に言及した居住誘導区域外における規制、すなわち届出を通じたソフトな土地利用のコントロールや居住調整地域を通じたより強いコントロールは、あくまで新規開発の抑制を図るもので、現にそこに居住する住民の生活に対する否定的な評価を伴うものではない。しかし、居住誘導区域の設定は、自治体による各種の公共サービスの提供について、区域内外で格差をつけるという論理を内在させている。この論理が前面に出る場合には、居住誘導区域の設定は、その区域外の住民の生活環境維持という観点との間で、一定の緊張関係を孕むことになる。居住誘導区域外における規制を強調することは、論理的には別物であるはずであるが、この格差助長に結びつく可能性もある。このような問題状況の中で、誘導と規制とのバランスをどのように取っていくかが、現実の制度運用の中で問われることになる。この一端は後に触れることにして、ここでは、従来の政策との差別化が、実際に、立地適正化計画の制度内容に現れていることを見ておこう。

¹¹ 畠山・前掲注(9) 85頁。なお、そこでは、出典として、国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課「立地適正化計画制度によるコンパクトなまちづくり」(2016年7月)が引用されている。しかし、本稿では、遺憾ながらこの資料を直接に参照することができなかった。

(ii) 居住誘導区域の基本的位置づけ：人口密度の維持

先にも引いた『運用指針』は、居住誘導区域の基本的考え方を次のように述べている。「居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域である」(35頁)。ここに明確に示されている《人口密度の維持》という考え方が重要である。これが打ち出される背景には、「拡散した市街地のままで人口が減少し居住が低密度化すれば、一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉・子育て支援・商業等の生活サービスの提供が将来困難になりかねない」(32頁)という認識がある。人口が減少する中で人口密度の維持を志向するのであれば、密度を維持すべき区域の限定が必要であることは当然であるし、他方で、その区域に当該市町村の人口のすべてを集中するというにはならないことも当然である。

人口密度の維持という理念はさらに、「都市の魅力」の向上を通じた「攻め」の都市経営に結びつけられる。『コンパクトシティ』については、これまで人口減少、財政事情の悪化等への対応として『守り』の側面を強調して説明されてきましたが、『賢い』土地利用により人口密度を維持することで生産性向上など『稼ぐ力』の引き出しや『健康寿命延伸』など都市の課題解決に対して『攻め』の対応で貢献する施策であることに着目することが重要です¹²というわけである¹³。

¹² 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(1)』(2017年4月10日改訂)(<http://www.mlit.go.jp/common/001181578.pdf>) 4頁。この文書は、以下、『手引き(1)』と略す。

¹³ コンパクトシティ構想も、このように、生産性向上という経済政策と結びつけられる。これは、かつての高度経済成長時代から一貫した政府の都市政策の基調である。国交省が、「我が国は人口減少時代を迎えているが、それを上回る生産性の向上があれば、経済成長を続けていくことは十分可能」という認識の下で、「生産性革命」運動を展開していることについては、尾上祐介(国土交通省都市局都市計画課課長補佐)「立地適正化計画制度によるコンパクトなまちづくり——コンパクト・プラス・ネットワークの形成」(<https://www.zenken.com/>

人口密度が持っているこのような重要性からすると、市町村における将来の人口予測が恣意的に行われてはならない。そこで、『運用指針』は、「人口等の将来の見通しは、立地適正化計画の内容に大きな影響を及ぼすことから、国立社会保障・人口問題研究所が公表をしている将来推計人口の値を採用すべきであり、仮に市町村が独自の推計を行うとしても国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口の値を参酌すべきである」(37頁)と客観的な人口推計を求めている。過大な出生率予測や地域住民の希望等を前提とした主観的な将来人口予測を行うべきではないのである¹⁴。

立地適正化計画は、おおむね20年後の都市の姿を展望し、さらにはその先をも考慮した計画文書である(『運用指針』34頁)。そこでは、その都市が抱える最も懸念される課題を明らかにし、目指すべきまちづくりの方針(ターゲット)を確定する¹⁵。それは、市町村マスタープランの一部と位置づけられるマスタープランであって(『運用指針』44頁。法82条)、人口予測は、その中の1つの要素にすぎない。しかし、人口減少という現実の下で、それは、きわめて重要な要素と位置づけられるわけである。

(iii) 立地適正化計画における誘導と規制

『運用指針』は、人口減少の下での都市計画の性格について、規制とともに誘導が重要になっていると指摘している。つまり、「特に人口が減少に転じ、地域によっては新たな建築行為等が行われにくくなっていることを踏まえれば、規制に加えて、民間の活動や投資を誘導するという観点が必要であり、規制と誘導策とを一体として講じていくことが重要である」(4頁)というわけである。

このようにして、都市計画法上の都市計画についても、規制を確保するとともに、誘導策の基礎

となるべきことが強調される。ここでは、規制が主で、誘導がそれを補完するという位置づけになるろう。

これに対して、立地適正化計画においては、この位置づけが逆転する。ここでまず強調されるのは、誘導という性格なのである。『運用指針』は、この点について、立地適正化計画は、「都市全体を見渡しながら今後の都市像を描き公共施設のみではなく住宅及び医療・福祉・商業等の民間の施設も対象としてその誘導を図るための制度である」(4頁)として、立地適正化計画を基本的には誘導措置として位置づけている。

誘導的手法として具体的に想定されているのは、次のようなものである(『運用指針』273頁)。

- ①住宅開発の届出に際して、市町村が、届出者に対して、居住誘導区域内での支援措置を紹介したり、当該区域内の土地のあっせんを行ったりすることによって、誘導を図る。
- ②居住誘導区域において、民間事業者等が都市計画や景観計画の提案制度を活用し、良好な居住環境の創出を図ることによって、居住を誘導する。
- ③居住誘導区域外の公営住宅を区域内に建て替える際の除却費に対する国の支援制度や、当該区域内における緑化や景観形成に資する取組や公共交通の利用環境の整備等に対する国の支援制度を活用する。
- ④さらに、市町村の独自の施策として、居住誘導区域内の住宅立地に対して支援を行う。
- ⑤都市機能誘導区域に都市機能の誘導を図ることによってその周辺の居住誘導区域における居住者の利便性が向上することも、誘導的手法として有効である。

他方で、立地適正化計画における規制の可能性も指摘されている。用途地域における特別用途地区の設定、非線引き都市計画区域のうち白地地域における特定用途制限地域の設定、居住調整地域の設定、開発許可制度の運用の厳格化などである(『運用指針』284頁)。重要なのは、先にも触れた居住調整地域の制度である。ここでは、市街化

kensyuu/kousyuukai/H28/632/632_omoue.pdf) 10頁参照。

¹⁴ 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(2)』(2017年4月10日改訂)(<http://www.mlit.go.jp/common/001181064.pdf>) 42頁。この文書は、以下、『手引き(2)』と略す。

¹⁵ 『手引き(2)』40頁。

調整区域に準じた形で開発規制が行われるからである¹⁶。

問題は、先にも触れたように、人口密度の維持という目的の下で、誘導措置という基本的性格と規制としての性格とのバランスをどのように取るかである。以下、この点を念頭に置きつつ、立地適正化計画の現実の姿を眺めてみることにしよう。

3 立地適正化計画運用の実態

(1) 概要

立地適正化計画の作成状況については、2016年6月1日時点で作成公表済みが4自治体(箕面市、熊本市、札幌市、花巻市)、これら以外の都市のうち107都市が2016年度に作成公表する予定と報告されていた¹⁷。約1年後の2017年7月31日になると、作成公表済みの自治体が112と大きく増加し(2区域とも指定済みの自治体が66で、まだ都市機能誘導区域の指定だけに止まっている自治体が46ある)、これ以外に検討中の自治体が245ある(合計が357自治体になる)¹⁸。いわゆる平成の大合併後の全国の基礎自治体数が1,718であることからすると、すでに相当数の取組みであり、また、普及のスピードが早いことが注目される¹⁹。

本稿でこのすべてを見ていくことはできないので、都道府県庁所在都市を中心に、かつ、立地適正化計画の核心である居住誘導区域に焦点を合わせる形で、計画のポイントを見ていくことにしたい。

47の都道府県庁所在都市のうち、2017年7月

31日の時点で立地適正化計画を作成公表している都市は15市であり、そのうち居住誘導区域まで公表している都市数は9市である(札幌市、新潟市、富山市、金沢市、長野市、岐阜市、高知市、熊本市、鹿児島市)²⁰。日本の都市の人口上位10位までに入っている都市は札幌市だけである。全体的には、立地適正化計画の作成は、中規模の県庁所在都市に集中していると言ってよい。人口減少への対応の緊急度は、相対的にはこれらの都市で大きいということであろうか。

居住誘導区域の設定については、市街化区域との関係で、そのほぼ全域を対象に設定している自治体と、ある程度の絞り込みを行っている自治体とに大別される。前者を非限定型、後者を限定型として、それぞれの考え方等を見ていこう。

(2) 非限定型の居住誘導区域の設定

非限定型の居住誘導区域を設定した県庁所在都市は、新潟市、長野市、高知市、鹿児島市の4都市である。非限定型と言っても、工業専用地域や災害危険地区などは居住誘導区域から排除される。したがって、市街化区域の文字通りの全域ではなくて、「ほぼ」全域をカバーする形で居住誘導区域の設定を行うのが、非限定型ということになる。

これらのうち、以下では、高知市と長野市のケースを取り上げる。非限定型の居住誘導区域の設定を正当化するための根拠という点に関して、対照的な態度を見出すことができるからである。

(i) 非限定型の居住誘導区域設定の正当化

(a) 高知県高知市の立地適正化計画

高知市は、市域30,922haに対して都市計画区域

¹⁶ ただし、対象となる開発行為の範囲が、市街化調整区域よりも若干狭い。

¹⁷ 吉田英一『立地適正化計画』の作成状況について (http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_38.pdf) 頁指定なし。

¹⁸ 国土交通省「立地適正化計画の作成状況」(<http://www.mlit.go.jp/common/001208821.pdf>)。

¹⁹ 先行制度である中心市街地活性化事業と比べても、普及度が早く、かつ、普及数が大きい。その理由について、畠山・前掲注(9)84-85頁は、次のような点を挙げている。①何よりも、多極型コンパクトシティというコンセプトが、今後縮小していく社会動態に即していること。②補助金等の予算規模が大きく、市町村にとって財政上のメリットが大きいものになっていること。③国によって積極的な周知活動が行われたこと。

²⁰ これに対して、現時点で都市機能誘導区域だけの公表に止まっている県庁所在都市は、福島市、水戸市、宇都宮市、福井市、静岡市、和歌山市の6市である。このような事態が可能であることについては、次の解説を参照。「居住誘導区域と都市機能誘導区域は、同時に設定することが基本となるが、都市機能誘導区域の法律上の効果を早期に発揮させる必要性が高く、かつ、住民への丁寧な説明等のために居住誘導区域の設定に時間を要する場合等には、都市機能誘導区域の設定が居住誘導区域の設定に先行することも例外的に認められる」(『運用指針』39頁)。

を16,805ha(市域の約54%)設定しており、市街化区域と市街化調整区域への線引きを行っている。市街化区域が5,072ha、市街化調整区域が11,733haである。高知市の立地適正化計画は、都市計画区域の全域を対象として、20年後の2035年までの期間を予定して定められている。居住誘導区域の面積は4,652haであり、市街化区域の面積5,072haに対して92%を占める。『運用指針』は、工業専用地域等については居住誘導区域への編入を慎重に考えるべきだとしている(37頁)。これに従って市街化区域から工業専用地域等を排除した結果、8%縮減した区域となったもので、基本的には、市街化区域全域を居住誘導区域に設定するという考え方である。

先に確認したように、『運用指針』においては、人口減少が見込まれる都市においては、市街化区域全域をそのまま居住誘導区域に設定することは避けるべきものとされていた。高知市においても、2035年の目標時点では5.9万人の人口減少が予測されている。それにもかかわらず市街化区域のほぼ全域を居住誘導区域として設定する正当性は、人口密度の予測に求められた。すなわち、DID地区における人口密度は、2010年で62.0人/haの水準にあり、これは、三大都市圏並みの人口密度であるとされる。そして、2035年の目標年次においても52.0人/haと推定され、依然として高い状態が保たれるというのである。人口密度が高いということは、現状ですでにコンパクトな都市が形成されているということである。このようにして、高知市の立地適正化計画は、次のように非限定型の居住誘導区域設定を正当化することになる²¹。

「本市の人口密度は、他都市と比べても将来にわたって高いことや、都市構造評価ハンドブックによる類似都市との比較においても、現状で比較的コンパクトな都市が形成されていることがうかがえます。また、都市の骨格である幹線道路沿線

に居住地が広がっているなどの都市構造も踏まえ、居住誘導区域については市街化区域を基本とします」。

まとめると、人口密度が高いことと、もともとコンパクトな都市であるということが、高知市における非限定型の立地適正化計画を正当化する理由である。この2点は、かなり汎用性のある正当化理由であり、他の非限定型の立地適正化計画においてもしばしば登場する。この2つは、メダルの両面とも言えるが、そのいずれが前面に出るかは、自治体の具体的あり方によって異なってくる。ここでは、県庁所在都市以外から、2つほど具体例を採り上げておく。

(b) 北海道上川支庁鷹栖町の立地適正化計画

その1つは、北海道旭川市に隣接する小規模都市である鷹栖町のケースである。鷹栖町の現在の人口は7,000人程度、それが2040年には5,443人に減少すると推計されている。それに伴い、人口密度も低下が推測されている。鷹巣町には、北野、鷹巣の2つの市街地が存在するが、2033年度には、北野については約61人/ha、鷹巣については約54人/haの推計となっている。その結果、地域の賑わいが失われるとともに、地域経済の衰退や都市機能の低下が危ぶまれる。しかし、「本町の市街地は、すでにコンパクトに形成され、鷹栖及び北野市街地ともに中心地から800mの範囲におさまっており、都市施設も徒歩圏内に集約されている」ことを理由に、居住誘導区域は、準工業地域等を除外した市街化区域のほぼ全域を対象に設定された。ここでは、既存の都市がすでにコンパクトであることが、非限定型の居住誘導区域設定の正当化根拠とされている²²。

²² この正当化は、比較的小規模な都市において有効である。他の例として、埼玉県毛呂山町の立地適正化計画を挙げておく。ここでは、「今後、人口減少が見込まれる都市においては、現在の市街化区域全体をそのまま居住誘導区域として設定すべきではない」という『運用指針』の指示を引きつつ、災害危険地などを除いた市街化区域の全域を居住誘導区域に設定することでそれに応えるものとしている。その根拠とされるのが、20年後の目標年次においても、市街化区域における人口密度の維持が予想されること、その意味で、「本町の市街化区

²¹ この正当化がなりたつためには、DID地区＝市街化区域という等式が成り立つことが必要である。両者は常に等号で結ばれるわけではないが、多くの場合には、この等式が成り立つ。

(c) 大阪府箕面市の立地適正化計画

他の1つは、大阪府の中規模都市である箕面市のケースである。箕面市は、近時に至るまで堅実な人口増加を経験しているだけではなく、今後についても人口増加が見込まれるという、全国的に見ても稀有な都市である。2015年現在の人口は135,063人であるのに対して、目標年次である2035年の総人口は139,942人で、4,879人の増となると推計されているのである。その結果、人口密度についても、高い水準が維持されることになる。人口密度は、2015年3月末現在の市街化区域における人口密度を町別に見ると、ほとんどのエリアで50人/haから120人/haの高い値を示している。この人口密度が、2035年の目標年次においても、ほぼ維持されるのである。このようにして、箕面市は、現在の市街化区域面積1,985haから緑を保全すべき面積等305haを除外するだけで、1,680haを居住誘導区域として設定することになった。ここでは、高い人口密度が非限定型の立地適正化計画の正当性を支えている²³。

(ii) 非限定型の正当化の不在

(a) 長野県長野市の立地適正化計画

県庁所在都市の別の例としては、長野市の立地適正化計画(2017年3月)を取り上げる。ここでも、居住誘導区域の設定がほぼ市街化区域全域を対象とするという非限定型の立地適正化計画が設定されている。具体的には、市街化区域5,948haから災害特別警戒区域や工業専用地域等を除いた5,432ha、市街化区域面積の約91.3%が居住誘導区域として設定されている。

ところで、長野市の人口は、2040年には現況(2010年)の21%の減少と予測されている。その結果、人口密度については、市街化区域内でも40人/haを下回る地区が増加することが予測されている。そのような状況の下で非限定型を採用する

域がすでにコンパクトにまとまっていること」である。また、富山県入善町の立地適正化計画も、同様の正当化を行う例である。

²³ 将来の人口と人口密度が維持されることを理由に非限定型の立地適正化計画を作成している他の例としては、たとえば神奈川県藤沢市を挙げることができる。

のであれば、どのような理由から非限定型を採用するかの説明が求められよう。

長野市が上記のような居住誘導区域を設定する際の方針は、次のようなものである。市街化区域は、(i)市街地中心部である①中心商業・業務複合地、(ii)周辺市街地である②複合市街地と③一般住宅地、(iii)市街地縁辺部である④専用住宅地と⑤工業地に分けられている。これを前提として、⑤の工業地を除く全区域を居住誘導区域とする。

人口と人口密度の減少という推計を踏まえれば、①はともあれ、②～④については、その全域を居住誘導区域として設定することが当然に正当化されるわけではない。人口密度の予測を踏まえた個別的具体的な検討が望まれるところである。しかし、そのような検討はなされていない。要するに、ここでは、非限定型を採用する正当化はなされていないと言わなければならない。

(b) 茨城県土浦市の立地適正化計画

非限定型の居住誘導区域を設定しながら、このようにその正当化を行っていないケースは、十分な調査を尽くすことはできていないが、それほど多くはないようである。それでも、いくつかの例を見出すことはできる。ここでは、県庁所在都市以外の類似の例として、茨城県土浦市を挙げておこう。

土浦市においては、次の条件のいずれかを満たす地区を居住誘導区域とするの方針が採用された。①将来人口(2040年時点で人口密度が40人/ha以上となる見込みの範囲など)、②基幹的公共交通軸の徒歩圏(鉄道駅から800m圏の範囲や重要度の高いバス路線の停留所から300m圏の範囲であること)、③日常生活サービス施設の徒歩圏(医療施設、高齢者福祉施設、商業施設全ての徒歩圏に含まれる範囲)、④都市基盤整備の状況(市街地開発事業等により都市基盤が整っている地区)。なお、⑤工業専用地域や工業地域など居住に適さない地域および⑥防災上考慮すべき地域は居住誘導区域から除かれる。

土浦市の立地適正化計画においては、設定された居住誘導区域面積がどの程度かの数値が示され

ていないので、この方針の下での居住誘導区域の設定が、市街化区域の何%に当たるかを示すことはできない。しかし、土浦市の立地適正化計画における市街化区域と居住誘導区域との範囲を示す地図を参照すると、市街化区域から⑤などを除外したほぼすべての範囲が居住誘導区域としての設定を受けているようである。①～④は、かなり広い範囲を含みうる基準設定である。『運用指針』が示す考え方からすれば、居住誘導区域設定の基準としてそのような緩いものを採用するという方針そのものを、人口密度の予測から正当化することが望まれる。しかし、その正当化は、十分には行われていない。

(2) 限定型の居住誘導区域の設定

限定型の居住誘導区域を設定している道県庁所在都市は、札幌市、富山市、金沢市、岐阜市、熊本市の5市である。市街化区域の半分程度が居住誘導区域として設定されているケースが多い。しかし、札幌市は、それよりもさらに厳格な態度を示している点で、他の県庁所在都市とは区別される。前者を普通限定型、後者を厳格限定型と名付けておく。

(i) 普通限定型の居住誘導区域

(a) 熊本県熊本市の立地適正化計画

普通限定型の例として、ここでは熊本市を取り上げる。同市では、都市計画区域を対象とし2025年までを期間とする立地適正化計画を、全国でも早い2016年4月に作成公表した。熊本市では、高度経済成長期を通じて着実に人口が増加し、増加傾向はごく最近まで継続している。この人口増加の過程で、人口集中地区のエリアが拡大して人口密度が低下してきたことが指摘されている。人口は、しかしながら、今後は減少傾向に転じ、2015年には74万人であった人口は、2050年には64万人に減少することが推定されている。

このような人口減少下においても日常生活サービス機能や公共交通を維持していくためには、これらの利用者を確保する必要がある。そのため、都市機能誘導区域や公共交通沿線を居住誘導区域

として設定し、一定の人口密度を維持することが求められる。これが熊本市の立地適正化計画の認識である。人口減少下での人口密度の維持という問題意識が明確であることに注目しておきたい。

このような問題意識に基づいて、居住誘導区域は、①都市機能や居住が集積している都市の中心拠点および生活拠点ならびにその周辺の区域、②都市の中心拠点及び生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点及び生活拠点に立地する都市機能の利用圏として一体的である区域を対象に設定するという方針が採用された。①は、都市機能誘導区域に対応する。②は、より具体的には、全ての鉄軌道(JR、市電、熊本電鉄)の半径500m圏および運行本数75本以上のバス路線の半径300m圏とされた。先の土浦市などと比較すると、範囲が相当に限定的である。なお、市街化調整区域および工業地域や災害リスクが高い地域を除くことは当然である。このようにして、市街化区域面積10,795haの54.7%に当たる5,904haが居住誘導区域に設定された。

(b) 岩手県花巻市の立地適正化計画

県庁所在都市以外からも1例挙げておきたい。ここでは、岩手県花巻市を取り上げる。同市は、対象を都市計画区域、計画期間を20年間の2035年までとする立地適正化計画を、熊本市と同様に全国に先駆けて2016年6月に作成公表した。花巻市の市域面積は90,832haであるが、線引きは行われていず、用途地域が2,246ha(市域面積の約2.5%)指定されている。

花巻市では、すでに人口減少が始まっており²⁴、将来についても厳しい人口減少が予測されている。また、DID地区についてすでに顕著な人口密度の下落が生じていることが特徴的である。2010年のDID地区人口は約13,110人で、DID面積は389ha、1970年と比較すると、DID人口が約0.8倍に、DID面積が約1.9倍となっており、その結果、人口密度が約75人/haから約34人/haに減少しているの

²⁴ 2000年の107,174人(ピーク)から2010年には101,319人と、ピーク時の94.5%まで落ち込んでいる。

である。この傾向は、将来についてさらに深刻化すると予測されている。

このような状況を踏まえて、サービスやコミュニティが持続的に確保するためには、市街地における一定の人口集積が必要だという強い問題意識が生まれている。そこから導かれるのが、用途地域の中でも特に人口密度の低い地域、将来的に人口密度が低くなると想定される地域は居住誘導区域から外すという方針である。この方針の下で、明確な数値は記されていないが、図面から判断すると、用途地域を相当に絞り込む形で居住誘導区域が設定されている。

(ii) 厳格限定型の居住誘導区域

(a) 北海道札幌市の立地適正化計画

札幌市は、現在立地適正化計画が作成されている都市の中で、最大規模の都市である。同市は、2016年3月に、都市計画区域を対象区域とし、2035年を目標年次とする立地適正化計画を作成公表している。その人口は、これまで一貫して増加してきたが、2015年頃の194万人をピークに、その後は人口減少に転じると予想されている。

札幌市は、住宅市街地については、市マスタープランにおいて、①「複合型高度利用市街地」、②「一般住宅地」、③「郊外住宅地」という区分で都市づくりを進めてきた。①は、おおむね環状通の内側と地下鉄の沿線、地域交流拠点に位置づけられているJR駅などの周辺である。③は、低層住宅地を主として計画的に整備してきた地域である。②は、①③を除外し、さらに工業地等を除いた地域である。

札幌市の立地適正化計画の特徴は、居住誘導区域を上記の①に限定したところに求められる。今後予想される人口減少は、交通利便性の高い①においても例外なく生じることが予想される。それが地下鉄駅周辺でも都市機能の低下をもたらし、そのような①における「人口分布の偏在」が持続的都市づくりに弊害をもたらすことが懸念される。そこで、この①複合型高度利用市街地の区域を基本に「集合型居住誘導区域」を設定し、人口分布の偏在を是正しつつ、人口密度の維持・増加を図

るため、土地の高度利用を基本とした集合型の居住機能が集積することを目指すというわけである。この「集合型居住誘導区域」が、都市再生特別措置法に規定する「居住誘導区域」に位置づけられる。このようにして指定される「集合型居住誘導区域」面積は5,833haであり、これは、市街化区域25,017haに対して、23.3%の割合となる。限定の度合いが大きな居住誘導区域である。

なお、このほか、市独自の区域として、「持続可能な居住環境形成エリア」が設けられる。これは、開発時期の古い郊外住宅地の一部で、今後も生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続的な地域コミュニティの形成を目指す区域である。この面積は明示されていないが、市街化区域の残余部分がすべてこれに含まれるわけではなく、市街化区域であってこれら2種の区域に指定されない区域も相当程度に残るようである。

札幌市の「集合型居住誘導区域」は、「居住誘導区域」として通常想定される区域とは異なっている。「居住誘導区域」という制度には、特に集合型の居住機能を集積させるという位置づけはないからである。札幌市では、居住誘導区域の解釈・位置づけが他とは異なっているというべきである。この点が、札幌市において居住誘導区域の設定がきわめて限定されていることの原因になっているように思われる。

(b) 小括

札幌市のような居住誘導区域の厳格な運用は、他の自治体においてはまず見出すことができない。それは、札幌市における居住誘導区域の位置づけがきわめて独自なものであることと関係しているように思われる。コンパクトシティ実現を目指して居住誘導区域を市街化区域よりも限定して設定する場合に限定率がどのようになるかは、市街化区域がどの程度「過大に」指定されているかにもよるので、一般的な形では語りにくい。しかし、札幌市を例外として除外して考えると、限定率50%程度というあたりが標準的な数値となるであろうか。

(3) 居住調整地域

(i) 居住調整地域運用の実態概要

先に触れたように、法制上は、居住誘導区域外において、開発許可制度が適用される居住調整地域を設定することが可能とされている(法 89 条以下)。この地域の設定は、非限定型では問題とならない。これが問題となるのは、限定型においてである。限定型の居住誘導区域を設定した上で、それだけではなく居住誘導区域外での規制を設けてこそ、居住誘導区域への居住の実効的誘導が可能になるという評価もありうる²⁵。

しかし、現実には、居住調整地域の設定は、ほとんど存在しない。本稿でこれまで紹介してきた立地適正化計画において、これを設定したものは 1 件もなかった。先に触れたように、立地適正化計画の実現は、基本的には誘導によるものとされ、規制の契機は後景に退いている。さらに言えば、実際の立地適正化計画においては、規制の契機が明示的に否定されることが少なくない²⁶。そのような言説が支配的であるという状況においては、居住調整地域が設定されることがないのは、むしろ当然のことということになる²⁷。

(ii) 青森県むつ市における居住調整地域の設定

しかし、居住調整地域を定める立地適正化計画が皆無というわけではない。青森県むつ市の立地適正化計画(2017年2月作成公表)がそのような例外を提供している。同市では線引きが行われていず、用途地域制によって土地利用のコントロールが行なわれている。むつ市立地適正化計画の目

標は、人口密度の維持で、「本市では、今あるまちを維持しながら市民の生活利便性の向上を目指すことから、将来も現状と同程度の人口密度を維持することを目標とし、目標値は現状の用途地域内の人口密度(43.9人/ha)とする」とされている。そのような視点から、用途地域の内側に居住誘導区域が設定される(面積905.2ha)。特徴的なことは、「ひかりのアゲハ」として著名な同市の夜景をさらに豊かにすることが、立地適正化計画の狙いの1つとされていることである²⁸。

居住調整地域の設定も、その延長線上にある。むつ市立地適正化計画の表現によれば、「居住調整地域については、住宅地開発抑制エリアのうち、特に用途地域周辺の箇所やむつ市を象徴する『ひかりのアゲハ』が維持されるようひかりのアゲハ以外の箇所について指定していくことが考えられる」とされるのである。夜景における光の輪郭を確保する上で、開発行為を規制する居住調整地域の指定は、たしかに有効であろう。

むつ市の居住調整地域は、居住誘導区域外の開発建築行為の抑制を居住誘導区域内への居住誘導への1つのテコとするという居住調整地域の本来の論理とはややずれている観もある。その意味で、それが全国的な汎用可能性を持つとは言いにくいところがある。しかし、都市の特性を活かす土地利用コントロールを可能にするというのは、立地適正化計画制度のメリットと言うべきである。居住調整地域を個性的なまちづくりの手法として活用することは、そのようなメリットを活かすものとして、評価に値するであろう。

4 まとめを代えて

以上、立地適正化計画制度の考え方の特徴をまとめ、制度運用の一端を垣間見てきた。不十分な考察であるが、そこから得られた知見を踏まえて、まとめに代えて2点を述べておきたい。

²⁵ 亘理・前掲注(7)121頁も参照。

²⁶ 1例として、富山県富山市の立地適正化計画を挙げておく。そこでは、富山市の立地適正化計画の理念の1つが、次のように記載されている。「規制強化ではなく、誘導的手法が基本/都市が拡大成長する時代に有効であった規制によるまちづくりではなく、人口が減少し、都市が縮退する局面では、駅等を中心とした徒歩圏における街の魅力を高めることで、そこに住みたいと思える市民を増やしていく誘導的手法を基本とします」。

²⁷ たしかに、『運用指針』は、「居住調整地域」についての詳細な解説を含む(90頁、273-274頁)。しかし、『手引き』は、「居住調整地域」についての説明を一切含まない。国交省自身が、この地域の指定について必ずしも積極的ではないのである。

²⁸ 隈元信一「夜景も意識してむつ市が立地適正化計画公表」朝日新聞 Digital(2017年2月25日)(<https://www.asahi.com/articles/ASK2P7D10K2PUBNB012.html>)

(i) 市街化区域と居住誘導区域

本稿では、居住誘導区域の設定の仕方について、市街化区域との関係で整理したが、そこには、非限定型と限定型とを見出すことができた。指摘しなければならないのは、非限定型の居住誘導区域が、コンパクトシティ実現という立地適正化計画制度の目的と必ずしも整合的ではないことである。

高度経済成長時代における人口の都市集中を背景に制度化された市街化区域は、基本的には開発を志向する区域である。それは、多くの場合には、地価上昇を求める土地所有者の意向に妥協して、過大に設定された。人口減少社会の下でこれをそのまま維持することは、ほとんど不可能である。コンパクトシティの政策理念を現実化するためには、市街化区域の再定義が不可欠である。居住誘導区域の制度は、まさにそのような狙いを具体化する制度として創設されたはずである。非限定型の居住誘導区域は、制度のこのような基本的考え方を活かすものではない。コンパクトシティの実現という立地適正化計画制度の目的との不整合性を指摘しなければならない所以である。

もちろん、居住誘導区域の範囲という立地適正化計画の核心部分をどのように決めるかは、各自治体が責任をもって、その自己決定で行うべきことである²⁹。その内容は多様であってよいし、むしろ多様であるべきである。とはいえ、コンパクトシティの実現を目標に掲げながら非限定型の居住誘導区域を定める場合には、目的と手段とが首尾一貫していない可能性が大きい。それゆえ、その点について、それなりの正当化が求められるであろう³⁰。現に、そのようにして、それなりに納

得しうる理由を述べる非限定型の立地適正化計画も存在した。しかし、非限定型の立地適正化計画を採用するすべての自治体が、そのような正当化を行っているわけでもなかった。

立地適正化計画の内容は、その都市とその住民の将来に直接に関係する。その作成に際しては、人口減少社会の到来とコンパクトシティ実現の必要性に真摯に向き合い、地域の実情に即した具体的検討を尽くすことが望まれる。そして、検討の結果が非限定型というのであれば、どのような検討に基づいてそのような結論を採用したかを明示し、結論を正当化する努力が必要である。

(ii) 誘導と規制

立地適正化計画の実現については、一般的には、誘導とともに規制を組み合わせることが望ましいと説かれる。都市再生特別措置法の考え方も、居住調整地域の制度化に見られるように、そのようなものだと言ってよい。居住誘導区域外の区域で規制が強化されるのであれば、居住誘導区域の設定は、まさに、前述のように、市街化区域内部における誘導と規制の区域の再線引きという性格を帯びてくる。

しかし、本稿での検討によれば、現実の適用は、圧倒的に誘導に傾いている。規制という観点から注目される居住調整地域も、むつ市における個性的な活用以外には、その例を見なかった。

その理由の1つは、日本特有の特殊に強大な土地所有権観念に求められるであろう³¹。とりわけ、一旦市街化区域に編入され、開発可能性を肯定された土地に対して利用コントロールを及ぼすことは、既得権侵害として大きな抵抗を招く危険がある。居住調整地域の設定に自治体が慎重である背後には、そのような配慮があるものと見て大過はないであろう。

しかし、おそらくはそれだけではない。この問

²⁹ 『運用指針』や『手引き』は、自治体による立地適正化計画作成の際に重要な役割を果たすが、それはあくまで「指針」を示すものにすぎず、法的拘束力を持つわけではない。

³⁰ この正当化は、まずもって原案提示の段階で求められる。立地適正化計画の作成に際しては、公聴会の開催など住民の意見を反映させるために必要な措置を講じることが求められている（法81条14項）。また、多様な関係者による議論を確保するために、「市町村都市再生協議会」という議論の場を設けることも可能とされている（法117条以下）。これらの住民参加を実効的に行

うためにも、原案段階で居住誘導区域等に関する考え方の正当性の説明を行う必要性は大きい。

³¹ 吉田克己「土地所有権の日本の特質」原田純孝編『日本の都市法Ⅰ構造と展開』（東京大学出版会、2001年）365頁以下参照。

題において規制の論理を打ち出すと、居住誘導区域への強権的な居住機能集中を図っていると受け止められるのではないかと危惧している節があるのである。実際、先に指摘したように、立地適正化計画は、従前のコンパクトシティ政策との差別化を図って制度化された。そのための重要なコンセプトは、長期間を予定するソフトな誘導策である。そこでは、強権性の排除が強調される。現実の立地適正化計画において、そのようなコンセプトを明示する例も少なくない³²。このような配慮から、規制の契機をそぎ落とそうとしている可能性があるのである。

しかし、ソフトな誘導策と居住誘導区域外における新規開発の規制とは、対立するものではない。むしろ両立するものであり、両立させるべきものである。この両立をはっきりさせるためには、居住誘導区域外の区域について、単に「区域外」として規制の場になるという消極的位置づけを付与するのではなく、生活環境を維持するという積極的位置づけを付与することが望ましい³³。財政的には困難な問題もあるが、基本的な公共サービスも維持することも必要である。その上で、居住誘導区域の積極的な魅力形成を通じて長期的な集約を図るといのが、あるべき姿になるであろう³⁴。

³² 一例として、石川県金沢市の立地適正化計画を挙げておく。次のように述べている。「誘導区域等は、各種誘導施策などにより緩やかな誘導・集約を目指すことを基本とする」。

³³ そのような位置づけを試みている事例もある。ここでも金沢市の立地適正化計画を挙げておきたい。この計画では、居住誘導区域に入らない市街化区域を「一般居住区域」という金沢市独自の指定区域として位置づけ、そこでは「空き家や空き地を活かした市民農園の開設やゆとりある住まいづくり、家族との同居・近居、住民主体のまちづくりなどを進めることにより、地域コミュニティの維持・活性化を図り、これまで通りの暮らしやすい環境を維持」するという方針が提示されている。

³⁴ ここでは、立地適正化計画の事例ではないが、都心部における居住の再活性化を通じて中心市街地の活性化に成功した事例として、香川県高松市を挙げておく。街なか居住の再活性化を支えたのは、都心部のライフ・インフラの再整備と定期借地権を活用したアフォードブルな住宅の提供であった。吉田克己「エリアマネジメントと定期借地権による土地所有権を土地利用権との分離——高松市丸亀町商店街の事例を素材として」土地

要するに、居住誘導区域への誘導と区域外の新規開発抑制という意味での規制とが、立地適正化計画の車の両輪になるという構図は崩すべきではない。それと区域外での住民の生活環境の維持とは、別問題である。居住誘導区域が市街化区域のほぼ全域を覆うという非限定型の居住誘導区域の設定は、このような立地適正化計画の車の両輪の確保にとって阻害的に機能する。このことが、改めて強調されてしかるべきである。

総合研究所編『明日の地方創生を考える』（東洋経済新報社、2015年）253頁以下参照。また、この延長線上で、居住誘導区域への移転を希望する者に対する支援策を講じることも検討に値する。この点に関する現状の不十分性を指摘する文献として、横張真「改正都市計画再生特別措置法と立地適正化計画について」土地総合研究 23巻2号（2015年）34頁がある。