

## 改正都市再生特別措置法と立地適正化計画について

東京大学大学院 工学系研究科 教授 横張 真  
よこはり まこと

本稿は、平成26年5月21日に公布された改正都市再生特別措置法について、とくに立地適正化計画を中心に、その課題と展望をまとめたものである。当研究会では、平成26年9月29日に、菊池雅彦氏（国土交通省都市局都市計画課）をお招きし、上記をテーマとした研究会を開催した。本稿は同日の議論をもとに、提示された論点を再構成しつつ編纂している。

### 1. 改正都市再生特別措置法の位置づけ

都市の縮退を考える際には、まずその都市の規模を考える必要がある。10万人程度の地方都市では、今後、生産年齢人口が激減する一方、高齢者はあまり増加することはないだろう。そうした箇所では、たとえば福祉施設が不足することよりも、生産年齢人口が減ることが問題となる。一方、大都市圏の郊外は、生産年齢人口も含め人口そのものはあまり減らないが、高齢者が急増することが問題となる。この2つの人口動態の違いを念頭に置きながら、今般、都市再生特別措置法が改正された。

都市再生特別措置法の改正は、政府全体の方針や日本再興戦略にも取り上げられている。国土のグランドデザインでも、コンパクト+ネットワークがその基本戦略とされている。地方創生が議論されているが、国交省としては、コンパクト化をしっかりと進めることが、地方創生の取り組むべき第一歩としている。

### 2. 設定区域の外側に対する措置

都市再生特別措置法のもと、都市のコンパクト化を図る際、どの自治体においても頭を悩ませるのは、立地適正化計画のもとでの誘導区域の設定の仕方であろう。自治体からは、地元説明に際して、コンパクト化を進める上で有効な指標やデータがない、居住誘導区域に対するインセンティブが弱いといった問題が指摘されている。福祉施設との連携を図ろうにも医師会の抵抗感が強いといった問題もある。

なかでも、立地適正化計画を策定する際に最も難しい課題のひとつに、都市機能誘導区域や居住誘導区域の外となる区域に対して、どのような措置を講じるかがある。市街化区域のなかに二重の線を引き、これまで市街化が前提とされてきた空間を、一転して撤退させようという以上、よほど強力な措置を講じない限り、コンパクト化は進まないだろう。さらに市街化区域外にも、拡散的に形成された集落や線引き以前に造成された宅造地域などが多くあり、そうした箇所に対する措置も必要となる。コンパクト化をすみやかに促す上では、潮が引いていく箇所に対する施策を十分に講じる必要がある。

しかし、今回の都市再生特別措置法の改正では、撤退市街地に対するビジョンがはっきりしないままに、居住誘導区域や都市機能誘導区域に対する施策ばかりが先行する結果となった。跡地の利用方法として市民農園や市民緑地といった表現も見

られるが、もっと積極的な土地活用のあり方が議論される必要があろう。

たとえば、居住誘導区域外だからといって、人が住んではならないというわけではないし、むしろ一定程度の人口密度はあってしかるべきとの考えもある。個々の宅地を拡大し、緑豊かな空間に住むことを選択した世帯が暮らす場と想定することもできるだろう。具体には、たとえば60坪の小規模宅地の税制特例を、居住誘導地域外だったら200坪にして、200坪までは6分の1の固定資産税の減免措置を講じる、といったような大胆な発想にもとづく措置ができないか。また、地方都市にあっては、特に昭和40年代に造成された地域で空き家が増加しており、そうした箇所では、空き家を積極的にリフォームしつつ人口を維持するエリアと、空き家を除却しながら個々の宅地の拡大をはかるエリアを分ける、といった考え方もあるだろう。

一方で、区域外に積極的な措置を講じると、むしろ居住地としての魅力が高まってしまい、せっかく誘導区域を設定したにもかかわらず、コンパクト化が阻害されてしまうといった事態も想定される。すなわち、居住誘導区域で交通利便性の高いところを囲い込んだら、利便性が高いゆえに地価水準が維持されてしまい、区域外が価格的な優位性を持ってしまい、といった事態が生じる懸念がある。さらに、市街化調整区域でも基盤整備状況が市街化区域と比べ遜色ない箇所では、開発規制が緩やかになっている現状下、その価格優位性ゆえに開発が活性化することも想定される。

都市機能誘導区域内にスーパーマーケットやデパートのような大型商業施設を呼び戻そうといった議論もあるが、郊外の市街化調整区域内にショッピングモール等の大型施設が立地しているような都市では、むしろ郊外に集約拠点を設置すべきとの議論もあるだろう。病院や役所のような公共施設が郊外移転しているケースも多く、そうした現状を合理的にとらえるなら、コンパクト化と(旧)中心市街地の活性化を同義に考えることは、合理性に欠けた感傷の産物にすぎない、といった指摘

もある。

以上のような問題を克服し、コンパクト化を粛々と進める上では、撤退市街地に対するビジョンをはっきりと持つなかで、引き寄せ策だけでなく、区域外を引き払うための支援措置、すなわち押し出し策をもっと積極的に講じていく必要がある。

### 3. 地方分権と広域調整

複数の都市からなる都市圏を想定した際、圏域内に立地適正化計画を策定した都市とそうでない都市が同居するケースが生じることは十分に想定される。母都市・中核市だけがまず立地適正化計画を策定し、その周辺都市は体力の不足等の理由から、当面、策定が見送られる、といったケースである。そうなると、計画が策定されていない自治体は立地規制が弱く、様々な開発がそちらに流れてしまう、といった可能性が指摘される。大型商業施設はまちづくり三法で調整するとはいえ、調整が十分に効かない周辺都市へ開発圧力が流れてしまうだろう。

地方分権が進み、自治体間の広域調整の仕組みが伴わないなかで立地適正化計画の策定が進むと、上記のような問題がさらに誘発されてしまうことが懸念される。しかし、時代の趨勢は、町村の都市計画も県同意が必要なく協議だけでよい、といった具合に、分権化をさらに押し進める方向にある。今後、余程の問題や不具合が発生しない限り、広域調整のための権限強化といった議論は、起きにくいと言わざるを得ない。

そうしたなか、たとえば地域公共交通の再編計画は、複数の市町村にまたがりつつ、県が策定できる計画のひとつである。そこで、公共交通の再編計画を嚆矢に、立地適正化計画を連携させることができれば、結果として広域調整が可能となる、といった方策が検討されよう。

### 4. 施設計画

医療福祉関係の施設を考えてみよう。元来、医療福祉施設というのは、人口分布に従い、サービ

スを均等に配分できるようにその立地を考えるものである。すなわち、人の居住が先にあり、施設はそれに合わせて配置していくのが、医療福祉施設の元来の考え方である。しかし立地適正化計画では、そのロジックが逆転され、医療福祉施設があればその近隣に人が住むだろうというロジックのもとで、施設計画が語られている。交通の場合には、そうしたロジックの逆転もあり得る。人がいるから駅を作ることがある一方、人口を貼り付けるため駅を作ることもある。では医療福祉施設について、施設があるからその場に住むという選択が現実にあるだろうか。役所等の公的機関も医療福祉機関と同様、施設配置と人口をめぐる逆転のロジックが成立するかについては、懐疑的にならざるを得ない。機能誘導は立地適正化計画の中核をなす発想のひとつだが、それが本当に拠点に誘導できるような機能をもった施設であるかは、きちんと検証されてしかるべきである。

機能誘導という面で最も期待できる施設に、スーパーマーケットとドラッグストアがある。宇都宮市で実施された市民に対するアンケート調査によれば、転居先に最低限必要とされた施設の最上位がこのふたつであった。デパートやショッピングセンター、病院は、必ずしも近隣に存在する必要はなく、公共交通を使った先に立地するのも可との回答であった。すなわち、デイリーユース施設は近所に必要だが、週に1度程度利用する施設であれば、公共交通の先にあってもよいという結果であった。スーパーマーケットとドラッグストアであれば、施設を配置することで人の居住を誘導するというロジックが成立する可能性があることになる。

しかし、上記のアンケート調査の結果は、換言すれば、街が空洞化した際に真っ先に撤退する施設がスーパーマーケットとドラッグストアであることをも意味する。事実、スーパーマーケット業者に対するインタビュー結果によれば、最近ではスーパーマーケットを新たに新店する際には、周辺人口の減少にあわせ、あらかじめ減築できるように設計されているケースもあるという。

立地適正化計画における施設計画をめぐっては、機能誘導がどれだけ図れるかという課題の一方で、誘導区域外におけるディスインセンシブ(不利益)の問題がある。誘導区域外については、公的主体による様々な施設の維持管理が段階的に撤退し、かわって住民自らが管理主体となる、あるいは管理コストの増加分を負担することが想定されているケースが多い。たとえば、上下水道の維持やゴミ回収等にかかる経費は、人口密度の高い誘導区域と次第に密度が低下する区域外とでは、当然異なってくる。従来はそうした経費差があっても、同一自治体内においては差をつけることなく均一料金であったところに対し、今後は、経費に見合った負担となる傾向にある。

しかし、そうした誘導区域内外における各種施設をめぐるサービス水準や経費負担の差を、社会がどれだけ受容できるか。コンパクトシティ政策は、それまで自治体内において均一負担のもと均一に提供されてきたサービスを誘導区域に集中させること、換言すれば、誘導区域には負担軽減とサービス向上を、誘導区域外には負担の増加とサービスの低下をもたらすものである。そうした明確な格差の発生を、どう社会的に受容するかは、コンパクト化をめぐる大きな課題のひとつだろう。

また、ゴミ処理場等のいわゆる迷惑施設については一般に、従来、誘導区域外とされるような郊外部に多く設置されてきた。そうした傾向が今後も継続することは、誘導区域のツケを誘導区域外が支払うといった構造を助長するものとなり、上記の問題とあわせ、より一層、区域内外の格差を顕在化させてしまうだろう。

ルビンの壺というだまし絵がある。中央の「図」に着目すると壺の絵に見えるが、背景の「地」に着目すると、向き合う二人の人物の横顔に見える、という絵である。従来の都市のコンパクト化にかかわる議論は、いわば、図としての壺(=誘導区域)をどう描くかに終始したものだ。しかし視点を逆転させ、地(=誘導区域外)であった二人の横顔をこそ「図」として描き込み、壺はむしろ、結果として生ずる「地」とみなす描き方もあ

るはずだ。低密拡散した市街地をいかに中心部に引き寄せ高密化させるか、誘導区域にどのようなエンジンをぶら下げるかだけでなく、空洞化する後背地をどうするのかをきちんと考え、そこに第二のエンジンをどうぶら下げるか。コンパクト化の成否は、そうした逆転の議論にかかっているのではなかろうか。