

都市計画制度とインフラの老朽化について

一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. はじめに

土地総合研究 2025 年春号では、「まちづくりとインフラの老朽化」を特集テーマとして、各種の論考を掲載している。その背景としては、2025 年 1 月 28 日の下水道管に起因する道路陥没事故がある。

本稿では、まちづくりの制度の基本である都市計画法及び関連法令において、どのようにインフラの老朽化を扱っているか、扱っていないかを整理したうえで、今後の課題を整理するものである。

2. 都市計画法におけるインフラ関係の規定について

インフラの老朽化は、道路などのインフラを管理する行政主体が厳しい財政事情を背景にしてその維持管理に問題を抱えており、老朽化が進展するのに対してうまく対応していないことを意味している。

都市の郊外や周辺集落などに通じる道路や上下水道などの生活インフラを維持することが困難となっており、いわゆる「ぼつんと一軒家」に対するインフラサービスを維持することは極めて非効率であることから、都市構造をコンパクトにして、都市財政に対応した維持管理対象のインフラを限定していくことは、都市計画の役割のように思える。

しかし、現行の都市計画法は、道路、上下水道などのインフラについて、第一に、計画法である

ことから、一旦整備したものの維持管理について扱っている条文は存在しない。第二に、新規に整備するインフラについてもその整備整備水準については、開発許可の技術基準（都市計画法第 33 条）など規定が存在するものの、都市財政に直結する、「誰の負担で整備するのか」についての規定は乏しい。

唯一の例外としては、以下の都市計画法第 40 条第 3 項の規定及び関連政令がある。

都市計画法（下線は筆者が追加）
（公共施設の用に供する土地の帰属）
第四十条 （第 1 項及び第 2 項省略）
3 市街化区域内における都市計画施設である幹線街路その他の主要な公共施設で政令で定めるものの用に供する土地が前項の規定により国又は地方公共団体に帰属することとなる場合においては、当該帰属に伴う費用の負担について第三十二条第二項の協議において別段の定めをした場合を除き、従前の所有者（第三十六条第三項の公告の日において当該土地を所有していた者をいう。）は、国又は地方公共団体に対し、政令で定めるところにより、当該土地の取得に要すべき費用の額の全部又は一部を負担すべきことを求めることができる。

都市計画法施行令
（法第四十条第三項の政令で定める主要な公共施設等）

第三十二条 法第四十条第三項の主要な公共施設で政令で定めるものは、次に掲げるものとする。

一 都市計画施設である幅員十二メートル以上の道路、公園、緑地、広場、下水道（管渠きよを除く。）、運河及び水路

二 河川

要は、市街化区域内では、12m以上の幅員の道路や公園、下水道や河川については、行政主体が用地費を負担することができるという内容である。

なお、実態としては、市街化調整区域については、開発などに伴って必要となる道路などのインフラの整備費用（用地及び整備費用）は民間事業者が負担し、市街化区域については、都市計画法第40条第3項に規定する一定以上の幅員の道路など幹線系のインフラについては、国又は地方公共団体が負担し、区画道路などを新規に整備する場合には、地権者などが負担するのが一般的である。

これに対して、一旦整備された道路などの公共施設についての維持管理についての負担については、特段の規定が存在しない。これは、道路などの公共施設にはそれぞれ道路法、河川法、都市公園法などの公物管理法が存在し、行政主体が管理することが位置付けられており、管理段階については、都市計画法は原則として関知しない法体系になっているからと考えられる。

一方で、新しく都市やインフラを整備する段階から、維持管理などの観点が重要になってきていることから、都市計画法のなかにも、維持管理段階にも視野を広げた規定として、都市計画法第75条の2から第75条の4に規定している「都市施設等整備協定」、都市計画法第75条の5から第75条の10に規定している「都市計画協力団体」が存在するが、将来の都市構造を踏まえて、道路などの公共施設の維持管理のあり方を明確に整理した制度は都市計画法上は存在しないといえる。

3. 立地適正化計画におけるインフラの老朽化の扱い

立地適正化計画を位置付けている都市再生特別措置法においては、以下のとおり、老朽化した都

市計画施設の改修に関する規定が存在する。

都市再生特別措置法（下線は筆者が追加）

（立地適正化計画）

第八十一条 市町村は、単独で又は共同して、都市計画法第四条第二項に規定する都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であつて、都市機能の増進に著しく寄与するものをいう。以下同じ。）の立地の適正化を図るための計画（以下「立地適正化計画」という。）を作成することができる。

2 立地適正化計画には、その区域を記載するほか、おおむね次に掲げる事項を記載するものとする。

一 住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針

二 都市の居住者の居住を誘導すべき区域（以下「居住誘導区域」という。）及び居住環境の向上、公共交通の確保その他の当該居住誘導区域に都市の居住者の居住を誘導するために市町村が講ずべき施策に関する事項

三 都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域（以下「都市機能誘導区域」という。）及び当該都市機能誘導区域ごとにその立地を誘導すべき都市機能増進施設（以下「誘導施設」という。）並びに必要な土地の確保、費用の補助その他の当該都市機能誘導区域に当該誘導施設の立地を誘導するために市町村が講ずべき施策に関する事項（次号に掲げるものを除く。）

四 都市機能誘導区域に誘導施設の立地を図るために必要な次に掲げる事業等に関する事項

イ 誘導施設の整備に関する事業

ロ イに掲げる事業の施行に関連して必要となる公共公益施設の整備に関する事業、市街地再開発事業、土地区画整理事業その他国土交通省令で定める事業

ハ イ又はロに掲げる事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事務又は事業

五 居住誘導区域にあつては住宅の、都市機能誘

導区域にあっては誘導施設の立地及び立地の誘導を図るための都市の防災に関する機能の確保に関する指針（以下この条において「防災指針」という。）に関する事項

六 第二号若しくは第三号の施策、第四号の事業等又は防災指針に基づく取組の推進に関連して必要な事項

七 前各号に掲げるもののほか、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るために必要な事項

（3項から8項省略）

9 第二項第六号に掲げる事項には、居住誘導区域にあっては住宅の、都市機能誘導区域にあっては誘導施設の立地の誘導の促進に資する老朽化した都市計画法第四条第六項に規定する都市計画施設の改修に関する事業に関する事項を記載することができる。

第百九条の二 第八十一条第九項に規定する事項には、同項に規定する事業の実施に係る都市計画法第五十九条第一項の認可に関する事項を記載することができる。

2 市町村長は、立地適正化計画に前項に規定する事項を記載しようとするときは、当該事項について、国土交通省令で定めるところにより、あらかじめ、都道府県知事（次の各号に掲げる事項にあっては、都道府県知事及びそれぞれ当該各号に定める者）に協議をし、都道府県知事の同意を得なければならない。

一 都市計画法第五十九条第六項に規定する公共の用に供する施設を管理する者の意見の聴取を要する場合における同条第一項の認可に関する事項
当該公共の用に供する施設を管理する者

二 都市計画法第五十九条第六項に規定する土地改良事業計画による事業を行う者の意見の聴取を要する場合における同条第一項の認可に関する事項
当該土地改良事業計画による事業を行う者

第百九条の三 前条第一項に規定する事項が記載

された立地適正化計画が第八十一条第二十三項（同条第二十四項において準用する場合を含む。）の規定により公表されたときは、当該公表の日に当該事項に係る同条第九項に規定する事業を実施する市町村に対する都市計画法第五十九条第一項の認可があったものとみなす。

これらの規定は、条文からは趣旨がわかりにくい¹が、要は老朽化した公共施設について都市計画決定をして、当該施設についての改修事業を位置付けて公表をすれば、都市計画事業認可を受けたものとみなされ、都市計画税を充当できるという趣旨である。

これと同様の規定が、都市緑地法に基づく緑地保全にも設けられている。

都市緑地法（下線は筆者が追加）

（基本計画）

第四条 市町村は、都市における緑地の適正な保全及び緑化の推進に関する措置で主として都市計画区域内において講じられるものを総合的かつ計画的に実施するため、基本方針に基づき（広域計画が定められている場合にあっては、基本方針に基づくとともに、当該広域計画を勘案して）、当該市町村の緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（以下「基本計画」という。）を定めることができる。

（2項省略）

3 前項第六号ロに掲げる事項には、市町村又は第六十九条第一項の規定により指定された都市緑化支援機構（以下この項及び次章第二節において「都市緑化支援機構」という。）が特別緑地保全地区内の土地において行う機能維持増進事業に関す

¹ この規定の趣旨を述べている「都市計画運用指針第13版」（令和7年3月31日一部改訂）51頁では、都市計画税充当の話は記載が全くない。しかし、都市緑地法改正案の審議で衆議院国土交通委員会（令和6年5月10日）において都市局長から上記の都市緑地法の条文を前提にして「都市計画税の活用が可能」と発言している。これらを踏まえると、同種の規定である都市再生特別措置法の関連条文の説明においても、都市計画税の活用が可能になる点は公表することが可能と考えられることから、都市計画運用指針において、その旨を明記するのが、市町村にとっても親切だと考える。

る事項を定めることができる。この場合において、都市緑化支援機構が行う機能維持増進事業に関する事項を定めるときは、あらかじめ、都市緑化支援機構の同意を得なければならない。

(都市計画事業の認可に関する特例)

第十九条の三 市町村は、第四条第三項（同条第九項において準用する場合を含む。）に規定する事項として、国土交通省令で定めるところにより、前条の規定により都市計画に定められた緑地の整備に関する事業の施行について都市計画法第五十九条第一項又は第四項の認可に関する事項を定めることができる。

2 市町村は、基本計画に前項に規定する事項を定める場合においては、当該事項について、国土交通省令で定めるところにより、あらかじめ、次の各号に掲げる場合の区分に応じ当該各号に定める者に協議をするとともに、市にあつては都道府県知事に協議をし、その同意を得なければならない。

一 前項に規定する事業を都市計画事業として施行する場合には都市計画法第五十九条第六項の規定により同項に規定する施設を管理する者の意見の聴取を要することとなるとき 当該施設を管理する者

二 前項に規定する事業を都市計画事業として施行する場合には都市計画法第五十九条第六項の規定により同項に規定する土地改良事業計画による事業を行う者の意見の聴取を要することとなるとき 当該事業を行う者

3 第一項に規定する事項が定められた基本計画が第四条第八項（同条第九項において準用する場合を含む。）の規定により公表されたときは、当該公表の日に第一項に規定する事業を実施する市町村又は都市緑化支援機構に対する都市計画法第五十九条第一項又は第四項の認可があつたものとみなす。

以上のように、新規の都市計画事業が減少している市町村にとっては、老朽化した施設の修繕や緑地の整備などの維持管理に関する事業に対し

て、都市計画税収が充当されることは、有益な施策と考えられ²、都市計画法制においても、着実にインフラに対する老朽化対策は実施されてきている。

4. 都市計画法及び関連法令におけるインフラ老朽化対策の規定のまとめ

2. 3. で述べたとおり、都市計画法及び関連法令においては、インフラ老朽化に対して、修繕費用や維持管理費用について都市計画税を充当することを目的として、立地適正化計画に計画事項を記載する内容が規定されている。

ただし、都市計画法及び関連法令で期待されるような都市構造のコンパクト化によって、維持管理をするインフラを重点化することによって、都市財政の範囲内で効率的にインフラを維持管理する、逆に、都市計画に位置付けられていない老朽化インフラについては、行政主体による修繕や維持管理を行わない、または後回しにするといった内容の規定は存在していない。

よって、より抜本的なインフラ老朽化対策について、今後取り組むべき方向性について以下述べる。

5. 都市計画法及び関連法令におけるインフラ老朽化対策の基本的方向

(1) 都市の拡大の抑制

立地適正化計画が市街化区域のなかで、さらに、居住誘導区域とそれ以外に区分するなどによって都市のコンパクト化を目指しているが、市街化区域においては、既述のとおり、幹線的な道路などの都市計画施設について行政主体が整備することが都市計画法に位置付けられている。

むしろ、インフラ老朽化対策を講じるうえで重要となるのは、市街化区域の外側、市街化調整区

² 都市計画税について、余剰が存在しているかの実態は不明であるものの、基金化など一定の対応を総務省は示している。以下の質問主意書とその回答参照。https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a167021.htm

域における新たな都市開発など都市の拡大を抑制することが前提条件として重要である。

このためには、都市計画法第34条に規定されている例外的に市街化調整区域において開発を認める要件について、第11号の条例による開発規制の緩和の運用を停止するなど、厳格に運用して、市街化調整区域への都市の拡大を抑制することが第一の方向性とする。

(2) 例外的に市街化調整区域で開発を認める場合の条件設定

現実には、市街化調整区域における既存集落の周辺などで一定の開発を許容せざるをえない場合が存在する。その場合にも、無秩序な開発を認めないためには地区計画で地区施設や土地利用を誘導しながら認める必要がある。

以上述べた従来の都市計画の観点からの条件づけに加え、インフラ老朽化対策として、開発を認める段階で、インフラに頼らないオフグリッドの生活を条件とすることを検討すべきと考える。

現時点では、まだ、実証実験レベルではあるものの、電気、ガス、水道、下水道などのインフラに頼らず、自立的な生活をするのであれば、都市財政の観点から当該開発を抑制する必要はないものの、従来の公共財としてのインフラに依存するのであれば、将来の世代に負担になるような開発は抑制すべきといえる。

これらのオフグリッド生活の技術的・経済的な開発に併せて、例外的に市街化調整区域において例外的に開発する場合の条件づけを検討すべきと考える。

(3) インフラ管理のための承継効のある協定制度的創設

オフグリッドの生活のための条件づけをしたうえで、市街化調整区域において、開発許可を認めた場合の条件設定について、開発後の住宅等が転々売買された場合であっても、その条件が新しい所有者に引き継がれるために、承継効のある協定制度的創設が必要である。

都市計画法第75条の2に「都市施設等整備協定」制度が規定されているが、この制度は、新たな都

市施設の整備のための協定制度的であり、また、承継効が認められていない。このため、オフグリッド生活を目指したインフラ管理のための、承継効のある協定制度的創設することを検討すべきである。

(4) 地域管理の主体としての法人制度的創設

オフグリッド生活のための自立的なインフラ管理を進めるためには、(3)に述べた強制程度に加えて、必要な費用をもれなく関係者から徴収するとともに、一定の事業を継続的に実施するための法人制度及びその法人による負担金徴収制度が必要である。

この論点については、すでに、土地総合研究第31巻第2号(2023年春号)において、「都市計画・まちづくりのための負担金」という特集で学識経験者の先生方及び筆者において、詳細な制度提案を行っていることから、そこに譲るが、いわゆるエリアマネジメントのための負担金の議論は、市町村にとっては、老朽化したインフラを整理し自立的なインフラ管理へと誘導するための制度設計として参考になると考える。

6. まとめ

本稿では、都市計画法及び関連法令において、インフラ老朽化について、都市計画税充当の観点から必要な規定が整備されていることを明らかにしたうえで、より積極的に都市計画制度を活用してインフラの老朽化対策を実施するために必要となる制度改正の論点を明らかにした。