

『コンパクト＋ネットワーク』の形成に向けた 立地適正化計画制度の創設について —都市再生特別措置法の改正の概要—

国土交通省 都市局 都市計画課



1 はじめに

わが国は大きな転換点を迎えています。これまで増加してきた人口は減少に転じ、また、高齢者の急速な増加が見込まれています。

このような人口動態の変化はまちづくりのあり方を大きく変えることとなります。すなわち、これまで、都市への人口の流入と市街地の拡大を前提として、これをどのようにコントロールするか、という観点からまちづくりが行われてきましたが、今後は、人口が減るという全く逆の状況を前提としてまちづくりを進めていかななくてはなりません。

具体的に見ると、地方都市においては、大幅な人口の減少が見込まれており、例えば地方の県庁所在都市では、2040年の人口が1970年ごろの人口と同程度（2010年の約2割減）になると推計されています。拡大した市街地のままで人口が減少することになれば、まちなかも含めて空き家・空き地が点在する状況になると考えられます。また、一定の人口密度に支えられた生活サービス施設（福祉・医療・子育て支援・商業等）が成立しなくなるとともに、公共施設・インフラの維持更新費用の増大や固定資産税収の減少により地方公共団体の財政が圧迫される等の課題が発生することも懸念されます。

一方、東京・大阪など大都市では、特に郊外部を中心に団塊の世代が退職期を迎え高齢者の数が大幅に増加すると見込まれており、例えば東京圏では、85歳以上の高齢者の数が2010年から2040年に約3.4倍になると推計されています。これに伴い、医療や介護の需要が大幅に増加し、これらの施設が大幅に不足することが懸念される状況です。

このような都市の現状と将来の姿を踏まえると、高齢者にとっても子育て世代にとっても安心できる快適な生活環境を実現すること、財政面で持続可能な都市経営を確保すること、さらには低炭素型の都市構造を実現することが重要であり、そのためには、都市全体の構造を見直し、コンパクトなまちづくりを形成することの必要性が高まっています。

このため、福祉・医療・商業等の生活サービス機能や居住を集約したコンパクトなまちづくりを目指す「都市再生特別措置法の一部を改正する法律案」を先の通常国会に提出し、審議を経て、5月14日に成立したところであり、8月1日に施行を迎えました（図1）。

なお、「都市再生特別措置法の一部を改正する法律」と併せて、平成26年度予算において、福祉・商業等の生活サービス機能と居住を誘導するための税財政・金融上の支援措置が講じられています。

背景

・地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。

法律の概要

●立地適正化計画（市町村）

・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成
 ・民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土俵づくり（多極ネットワーク型コンパクトシティ）

都市機能誘導区域

生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進

○誘導施設への税財政・金融上の支援

・外から内(まちなか)への移転に係る買換特例 **税制**
 ・民部機構による出資等の対象化 **予算**
 ・交付金の対象に通所型福祉施設等を追加 **予算**

○福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和

・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能

○公的不動産・低未利用地の有効活用

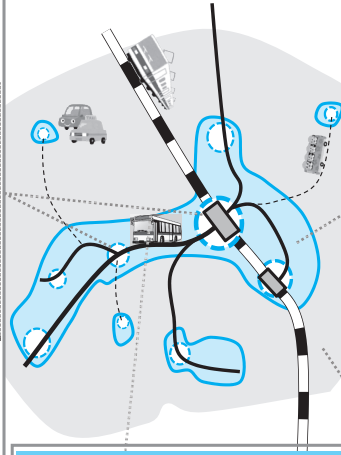
・市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援 **予算**

◆歩いて暮らせるまちづくり

・附置義務駐車場の集約化も可能
 ・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による働きかけ
 ・歩行空間の整備支援 **予算**

◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール

・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ



居住誘導区域

居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

◆区域内における居住環境の向上

・区域外の公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助 **予算**
 ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度（例：低層住居専用地域への用途変更）

◆区域外の居住の緩やかなコントロール

・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ
 ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能

◆区域外の住宅等跡地の管理・活用

・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ
 ・都市再生推進法人等（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度
 ・跡地における市民農園や農産物直売所等の整備を支援 **予算**

公共交通 維持・充実を図る公共交通網を設定

◆公共交通を軸とするまちづくり

・地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援（地域公共交通活性化再生法）
 ・都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所や駅前広場等の公共交通施設の整備支援 **予算**

◆誘導施設への税制支援等のための計画と中活法に基づく税制支援等のための計画のワンストップ申請

※下線は法律に規定するもの

図一 1 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要

2

コンパクトシティのこれまで

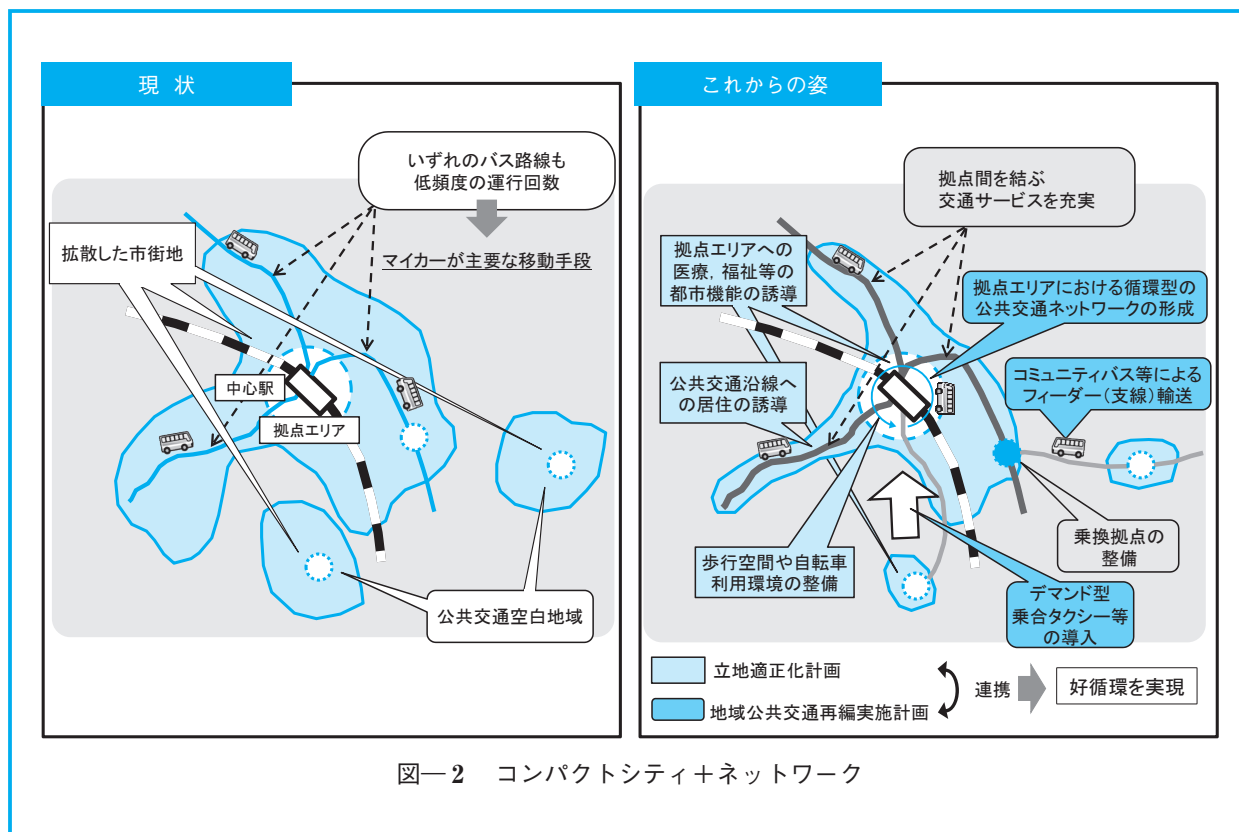
改正法で目指すまちづくりは、地方都市では、生活サービス機能を都市の中心拠点や生活拠点に集約し、その周辺や公共交通沿線に居住を誘導、さらに公共交通の充実を図ることであり、大都市では、既存ストックを活用しながら医療・福祉を住まいの身近に配置し、高齢化に対応した都市づくりを進めることです。こうしたコンパクトシティの概念は、全国約6割の市が、都市計画マスタープランにコンパクトシティを方針として位置付けるなど、すでに広まってきており、今後は、具体的な取り組みを進めることが求められます。

先進的に取り組む富山市は、鉄軌道の駅や主なバス停の周辺を居住推進地区として位置付け、当該地域の居住者人口を、全市域の28%（平成17年）から42%（平成37年）に引き上げることを目標と

して多様な施策を展開しています。

このように、コンパクトシティの推進に当たっては、市町村内の主要な1カ所に全てを集めるのではなく、公共交通と連携しながら複数の拠点に誘導を図る「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を推進することが重要です。また、これまでのまちづくりは、都市計画法に基づく土地利用規制等による無秩序な開発の抑制に主眼が置かれており、今後もその重要性は変わりませんが、人口が減少に転じ開発圧力が弱まる中では、さらに経済的インセンティブを講じて誘導を図っていくことが重要となると考えられます。

本年7月に公表された『国土のグランドデザイン2050』では、人口減少・少子化、高齢化等の時代の潮流の中で、目指すべき人と国土のあり方を示し、その実現のための考え方や基本戦略を定めています。この基本的な考え方の一つとして「コンパクト+ネットワーク」が位置付けられました



図一 2 コンパクトシティ+ネットワーク

(図一 2)。

今回の都市再生特別措置法と地域公共交通活性化再生法の改正は、この国土のグランドデザインを具体化する第一歩といえます。

3 都市再生特別措置法の改正の概要

(1) 立地適正化計画の作成

市町村は、都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランである「立地適正化計画」を作成することができます。本計画は、目指すべき都市像を示すものであり、市町村が作成する都市計画マスタープランとみなされます。

(2) 都市機能誘導区域

市町村は、立地適正化計画に、生活サービス機能を誘導する区域である「都市機能誘導区域」と当該区域に誘導する施設を定めることができま

す。都市機能誘導区域を定めることが考えられる区域としては、鉄道駅に近い業務、商業などの都市機能が一定程度充実している区域や周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域などが想定されます。

都市機能誘導区域を定めた場合、福祉・医療・商業等の都市機能の立地を促進するため、誘導施設に対する税財政・金融上の支援として、外から内（まちなか）への移転に対する買換特例、民都機構による出資等、社会資本整備総合交付金による支援等が講じられます。市町村が、公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援することも可能となっています。また、都市機能誘導区域内において、福祉・医療施設等の建替等を支援するため、市町村が、特定用途誘導地区の都市計画を定めることにより、誘導すべき用途について、容積率制限等を緩和することができます。

このほか、歩いて暮らせるまちづくりを推進するため、附置義務駐車場の集約化を可能とし、歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設

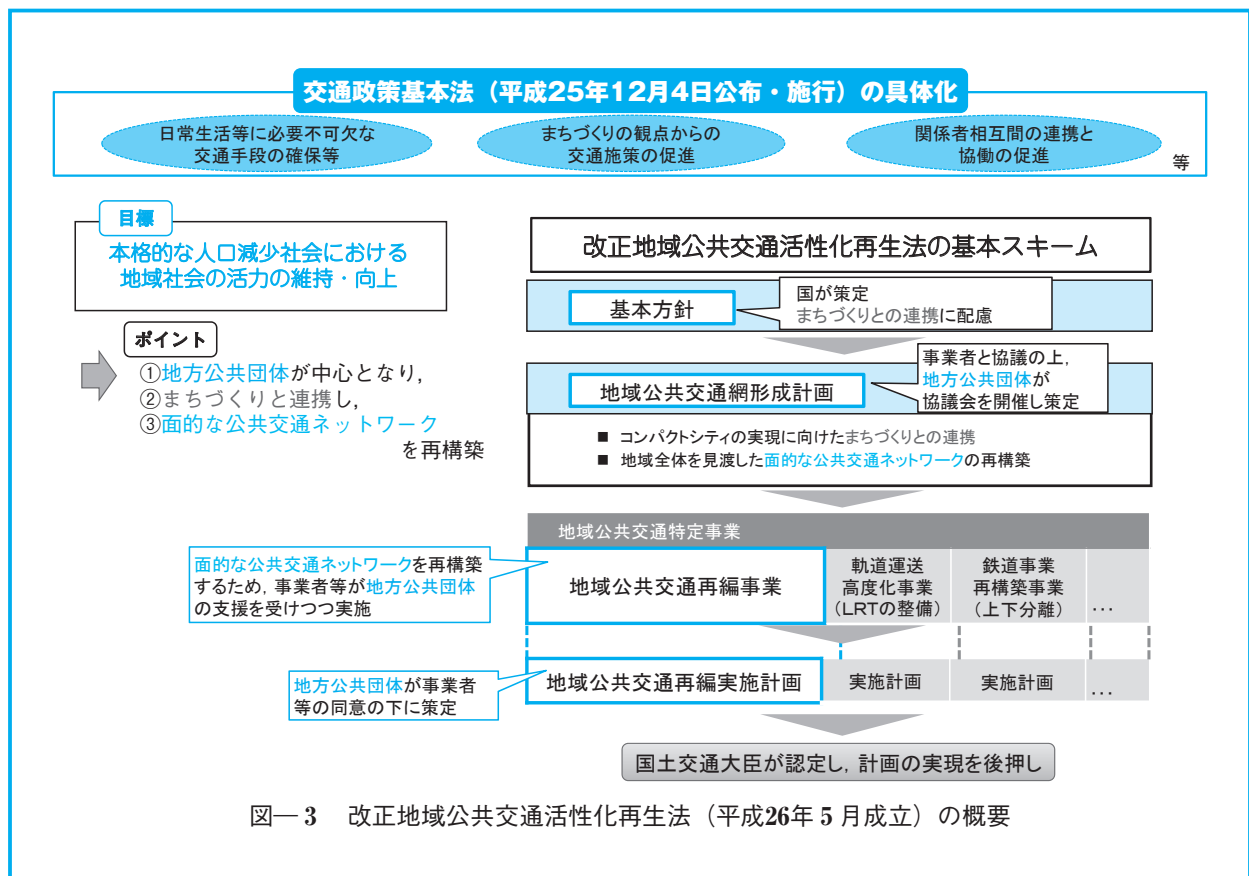
置について届出を義務付け、市町村による働きかけができるようにするとともに、歩行空間の整備についても支援をします。また、都市機能誘導区域外での都市機能の立地については、緩やかなコントロールの対象とし、誘導したい機能の区域外での立地に当たっては届出を義務付け、市町村による働きかけができるようになります。

(3) 居住誘導区域

市町村は、立地適正化計画に、居住誘導区域を定めることができます。居住誘導区域を定めることが考えられる区域としては、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区域、中心拠点や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、そこに立地する都市機能の利用圏として一体である区域、合併前の旧町村の中心部等の都市機能や居住が一定程度集積している区域などが想定されます。

居住誘導区域内の居住環境の向上を図るため、住宅事業者による都市計画や景観計画の提案制度を創設します。例えば、良好な居住環境を有する住宅地開発のため、用途地域を低層住居専用地域に変更する等の提案ができるようになります。居住誘導区域外の公営住宅を除却し、区域内で建て替える際には、除却費を補助対象に追加します。また、居住誘導区域外での住居等の立地について緩やかなコントロールの対象とし、区域外での一定規模以上の住宅開発について、届出を義務付け、市町村による働きかけができるようになります。さらに、市町村の判断により、居住調整地域を都市計画に定めることにより、開発許可の対象とすることもできます。

これに加えて、居住誘導区域外での住宅等跡地の管理・活用を推進するため、不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけや都市再生推進法人（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度を創設するとともに、跡地にお



図一 改正地域公共交通活性化再生法（平成26年5月成立）の概要

る市民農園や農産物直売所等の整備も支援します。

(4) 公共交通との連携

地域公共交通の活性化および再生に関する法律の改正と連携して、維持・充実を図る公共交通網を設定し、公共交通を軸とするまちづくりを進めることとしています。具体的には、立地適正化計画と調和した地域公共交通網形成計画を策定することとし、計画策定支援等を行います。また、都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン、バス待合所や駅前広場等の公共交通施設の整備を支援します（図—3）。



立地適正化計画制度の 意義・役割

立地適正化計画には、次のような従来の制度と異なる意義・役割があります。

(1) 都市全体を見渡したマスタープラン

立地適正化計画は、都市全体の観点から、居住機能や医療・福祉等の都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープランとして作成するものです。

このため、公共交通施策、商業施策、住宅施策、医療・福祉施策、農業施策など多様な分野の計画との連携が求められ、部署横断的に検討を進めることが重要です。

(2) 都市計画と民間施設誘導の融合

これまで道路・下水道等の施設を行政が整備し、民間の強い開発需要をコントロールしてきました。しかし、インフラ整備が進み、医療・福祉・商業・住宅等の民間施設の立地に焦点が当てられ、人口が減少に転じ民間の投資意欲が弱くなる中では、将来の都市像を明示し、財政・金融・税制等の経済的インセンティブにより、計画的な時間軸の中で、コンパクトシティに向けて誘導を図ることが重要となってきます。立地適正化計画は、(1)の計画制度と財政・金融・税制等による支

援措置とを結びつける役割を果たすものです。

(3) 市町村の主体性と都道府県の広域調整

立地適正化計画は、住民に最も近い立場にある市町村が主体的に作成するものですが、その実現のためには、周辺地域を含めた広域的な調整が図られることが重要であり、都道府県がその役割を担うことが期待されます。

近隣市町村との連携・調整を図る観点から、広域調整を行う上で主体的な役割を果たす都道府県や近隣市町村が協議会等を通じて連携することも考えられます。

(4) 市街地空洞化防止のための新たな選択肢

目指す都市の将来像の実現は、単一の制度のみにより完成しうるものではなく、さまざまな都市計画制度の特性を活かしつつ、適切に制度を活用することが考えられるべきです。

例えば、人口減少に対応してコンパクトなまちづくりを推進するため、従来からの土地利用規制を活用するほか、新たに設けられた立地適正化計画制度の緩やかなコントロール手法を活用することができるようになりました。

(5) 時間軸を持ったアクションプラン

居住の誘導は短期間で実現するものではなく、計画的な時間軸の中で進めていくべきです。このため、立地適正化計画策定後もその効果や実効性を不断に検証し、見直しを行うなど、都市計画と立地適正化計画の双方について動的な運用を図ることが望ましいと考えられます。

(6) 都市計画と公共交通の一体化

持続可能な都市の形成のためには、都市全体の構造を見直し、コンパクトなまちづくりとこれと連携した公共交通のネットワークの形成が重要です。

具体的には、まず人口が減少する地方都市においては、

・医療・福祉・子育て支援・商業等の都市機能

を都市の中心拠点や生活拠点に集約し、これらの生活サービスが効率的に提供されるようにすること

- ・その周辺や公共交通の沿線に居住を誘導し、居住者がこれらの生活サービスを利用できるようにするとともに、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にすること
- ・拠点へのアクセスおよび拠点間のアクセスを確保するなど、公共交通等の充実を図ることについて一体的に実施し、高齢者をはじめとする住民が公共交通により生活サービスにアクセスできるなど、都市計画と公共交通の一体化が重要です。

(7) 都市計画と公的不動産の連携

市町村の所有する土地または建築物等の公的不動産（PRE）がわが国の全不動産に占める割合は約1/4と非常に大きく、また、まちなかの学校跡地等のまとまった規模の低未利用地も増加傾向にあることなどから、コンパクトシティや高齢化に対応した都市づくりを推進するためにはPREの活用が有効です。

具体的には、将来のまちのあり方を見据えて庁舎や公民館等の公共施設の再配置を行うこと、また、公有地や公共施設等を活用して都市に必要な医療・福祉・商業等の民間都市機能を整備すること等が考えられます。そのためには、市町村が所有するPREの利用状況や老朽化状況等の情報の整

理・一元化、民間を含めた都市機能の配置状況の可視化等を行い、まちづくりの方向性を踏まえたPRE全体の活用方針を示した上で、各PREについて具体的な活用方策を検討することが望ましいと考えられます。

5 都市と交通の連携による支援

都市再生特別措置法と地域公共交通活性化再生法によるコンパクトシティ・プラス・ネットワークの取り組みが広がるよう、5月21日に国土交通省において都市と交通の合同プロジェクトチームを組成し、両制度を共同で運用するとともに、地方整備局と運輸局の連携を強化し、ワンストップの相談窓口を設置しました。また、7月には全国10ブロックで説明会を開催したほか、さまざまな機会を捉えて、両制度の活用に向けた情報提供等に努めています。

6 おわりに

これまで紹介してきましたように、立地適正化計画を作成することで、地域がコンパクトなまちづくりに取り組むに当たって活用できる、さまざまな特例や予算等の支援制度を措置しています。

本法の活用を通じて、皆様の地域がいつまでも暮らしやすいまちになるよう、みんなで進める、コンパクトなまちづくりの取り組みを広げていくため、国土交通省としても引き続き、支援に取り組んで参ります。