

人口減少期の基礎自治体におけるコンパクトシティ政策の形成と展開に関する研究：首都圏4自治体の立地適正化計画による都市集約化の政策対応を中心として

一條, 義治 / ICHIJO, Yoshiharu

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

161

(発行年 / Year)

2023-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第572号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2023-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026664>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	一條 義治
学位の種類	博士(公共政策学)
学位記番号	第826号
学位授与の日付	2023年 3月24日
学位授与の要件	本学学位規則第5条第1項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 土山 希美枝 副査 教授 杉崎 和久 副査 教授 廣瀬 克哉

人口減少期の基礎自治体におけるコンパクトシティ政策の
形成と展開に関する研究
—首都圏4自治体の立地適正化計画による都市集約化の
政策対応を中心として—

本審査小委員会は、博士学位申請者一條義治氏からの博士(公共政策学)学位請求論文「人口減少期の基礎自治体におけるコンパクトシティ政策の形成と展開に関する研究 — 首都圏4自治体の立地適正化計画による都市集約化の政策対応を中心として —」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

1 本論文の主題と構成

本論文は、現代の日本におけるコンパクトシティ政策が、実効性を発揮していないのではないかと指摘され続けているのはなぜなのか、という問題意識のもと、首都圏4自治体における取り組みを検証することを通して、その実態を分析した研究である。人口減少期を迎え、2014年の都市再生特別措置法により立地適正化計画(以下「立適」)の制度が創設され、基礎自治体がコンパクトシティの形成に取り組む制度的な基盤が整備され、2022年4月迄には、対象市町村の45%において立適が策定されるに至っている。それにも関わらず、都市中心部の空洞化や、スプロール化の進行などの問題は現在においても指摘され続けており、立適はその導入における所期の目的を達成するには至っていないのではないかとと思われる。なぜこのような指摘が現在も継続しているのか。立適を導入した自治体におけるその効果はどのようなものか、特に基礎自治体現場における立適策定の実態と、総合計画や個別計画との連動・連携の結果とその要因は何か。本論文は、これらの点を明らかにするために、立適制度の創設に至る背景と、当該制度の特性を分析した上で、首都圏4自治体における立適の実

証的な分析を通して、立適と関連する諸計画との連動・連携の実態と、立適導入の政策効果を検証するものである。

論文の構成は、以下の目次に示される通りである。

序章 本研究の対象と分析視角

- 1 本研究の背景と問題意識
- 2 先行研究・関連研究のレビュー
 - 2.1 研究目的と先行研究・関連研究の対応
 - 2.2 「コンパクトシティ」とは—コンパクトシティの定義・あり方について整理した研究
 - 2.2.1 海道清信の研究
 - 2.2.2 鈴木浩の研究
 - 2.2.3 谷口守の研究
 - 2.3 コンパクトシティ推進の課題として「都市のスポンジ化」について整理した研究
 - 2.4 立地適正化計画の制度及び関係個別計画との関係のあり方を都市計画の視点から整理した研究
 - 2.5 総合計画と個別計画の関係を行政学の視点から整理した研究
- 3 先行研究を踏まえた本研究の位置と意義
- 4 本研究のリサーチクエスションの設定
- 5 論文の構成

第1部 人口減少期における基礎自治体のコンパクトシティ政策の軌跡

第1部前書き 分析の視点と手法

第1章 人口減少期における日本の都市計画制度・政策の変遷

- 1 人口減少を前提とした都市政策の端緒
- 2 まちづくり 3 法の制定
 - 2.1 まちづくり 3 法の背景と手法
 - 2.2 まちづくり 3 法の効果
 - 3 まちづくり 3 法の見直し

第2章 立地適正化計画の制度の要点と独自性

- 1 都市再生特別措置法による立地適正化計画の導入
- 2 立地適正化計画の特色と独自性—これまでの都市計画制度との違い
- 3 立地適正化計画と総合計画との関係
 - 3.1 「基本構想に即する」規定の意味と意義—法的正当性と策定プロセスの妥当性
 - 3.2 立地適正化計画と地方版総合戦略の将来推計人口の相違

第3章 立地適正化計画施行後の課題とその対応

- 1 誘導区域への誘導状況と誘導区域の設定率の問題

- 2 都市のスポンジ化への対応—2018 年の都市再生特別措置法の改正
- 3 制度導入 5 年目の課題—都市のスプロール化と 11 号条例
- 4 マスコミ調査に見る立地適正化計画と 11 号条例への対応

第 2 部 首都圏 4 自治体の立地適正化計画の策定・展開のケーススタディ

第 2 部前書き ケーススタディの視点と手法

第 4 章 緻密な都市構造分析と叶わなかった将来構想—千葉県佐倉市

- 1 人口の動向等とまちづくりの課題
- 2 11 号条例の影響と廃止
- 3 計画策定における緻密な都市構造分析
- 4 市街化調整区域における独自の区域設定
- 5 総合計画及び関連個別計画との連動・連携
- 6 果たせなかった市内連携と福祉部局との調整

第 5 章 大き過ぎた 11 号条例の規制緩和の影響—埼玉県川越市

- 1 人口の動向等とまちづくりの課題
- 2 11 号条例の影響と廃止
- 3 学識経験者の助言を活かした計画づくり
- 4 誘導区域の設定と浸水想定区域の問題
- 5 市街化調整区域の規制緩和と水害被害
- 5.1 台風 21 号の浸水被害の検証
- 5.2 市議会における 11 号条例による開発と浸水被害の追及
- 5.3 居住誘導区域から外れた市街化区域の住宅地
- 6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携

第 6 章 先駆的計画策定とスマートシティモデル事業の頓挫—埼玉県毛呂山町

- 1 人口等の動向とまちづくりの課題
- 2 ニュータウン・目白台住宅の課題
- 3 補助金目的でない自前の計画策定
- 4 スポンジの穴を埋める計画とスマートシティモデル事業への応募
- 5 11 号条例の影響と大幅見直し
- 6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携
- 7 スマートシティモデル事業の頓挫

第 7 章 100 年に 1 度の都市改造と「三位一体」の計画策定—埼玉県春日部市

- 1 人口の動向等とまちづくりの課題
- 2 近隣市との都市構造比較評価による危機感
- 3 前例のない都市基盤事業の中での計画策定
- 4 市全域に広がる浸水想定区域と誘導区域の設定

- 5 11 号条例の影響と廃止
- 6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携
- 7 計画策定後の新たな政策展開
 - 7.1 立地適正化計画の課題をテーマとした政策提案コンテストの実施
 - 7.2 立地適正化計画を基軸とした SDGs 未来都市の選定と SDGs 未来都市計画の策定

終章 本研究の考察と総括及び計画行政の展望

- 1 リサーチクエスションの結論
 - 1.1 リサーチクエスション 1 に対する結論
 - 1.1.1 第 1 部の小括
 - 1.1.2 第 1 部の考察 1—「日本型コンパクトシティ論」が「施策・事業」を導いたのか
 - 1.1.3 第 1 部の考察 2—「国民的議論」なき「実務的考慮」の結果
 - 1.2 リサーチクエスション 2 に対する結論
 - 1.2.1 第 2 部の小括
 - 1.2.2 第 2 部の考察 1—国土交通省の詳細なマニュアルと自治体の計画の多様性と広がり
 - 1.2.3 第 2 部の考察 2—都市部の自治体における誘導区域の設定と 11 号条例の手法
 - 1.2.4 第 2 部の考察 3—将来都市ビジョンの提示とポリシーミックスによるコンパクトシティの推進
 - 1.2.5 第 2 部の考察 4—立地適正化計画と総合計画及び関連個別計画との連動・連携の実際（先行研究の検証を含めて）
- 2 人口減少期の計画行政への提案—本研究のインプリケーションとして
 - 2.1 都市計画部局と福祉部局の「時間軸の違い」を埋めるために
 - 2.2 国レベルで求められるまちづくりと福祉の連携
 - 2.3 国による計画乱発と計画統合を妨げる関与
- 3 本研究の限界と今後の課題及び計画行政の展望
 - 3.1 本研究のケーススタディの意義
 - 3.2 本研究の限界と積み残された課題
 - 3.3 評価・改定を契機とした「持続可能なまちの将来構想」の策定に向けて

2 本論文の要旨

序章においては、先行研究を踏まえて2つのリサーチクエスションが提示される。ひとつは制度レベルのマクロな問いとして「立適の創設プロセスと制度の特色、導入後の課題への対応の結果とその要因」を問う。もうひとつは現場のミクロな実態についての問いとして

「基礎自治体の実際の現場で、立適策定の実態、総合計画や個別計画との連動・連携の結果とその要因」を問う。第1部では前者、第2部では後者に取り組み、それらマクロとミクロの検証を踏まえて、本論文の考察と総括を行い、自治体の計画行政の今後を展望するという論文の全体構成が示される。

第1章では、人口減少を前提とした都市政策の端緒としてまちづくり3法の制定をとらえ、その制定の背景と経緯、制定後の実績が分析される。まちづくり3法は中心市街地の空洞化による衰退の深刻化という事態を背景として制度化されたが、それによる規制緩和を受けて大型店の出店が拡大し、中心市街地の空洞化に歯止めをかけることができなかった。その事態の展開を受けて、大規模集客施設の立地制限などの規制強化に向けてまちづくり3法は改正されていくことになる。その後は、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）」への展開が図られていくことになった。

第2章では2014年の都市再生特別措置法によって導入された立地適正化計画（立適）の概要と、その特色がまとめられる。立適によって市町村は、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、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープランを策定できることとなった、必要な都市施設等を積極的に「選択して誘導」し将来に向けたまちづくりを進めること、「都市計画」と「交通計画」、「居住・都市施設の立地誘導」と「財政・金融・税制」というように、異なった制度・政策を立適の中で連携する仕組みが取り入れられていることなどが、立適の特色となっている。立地誘導に実効性をもたせるために、都市計画部局と他部局や、関連個別計画と連携して取り組むことが重要視され、誘導施設に対する手厚い補助制度も設けられていることがそれまでの都市計画制度にみられなかった特色となっている。

第3章では、立適導入後に明らかになってきた「都市のスポンジ化」問題への対応が取りあげられる。2018年の都市再生特別措置法の制定、市街地の拡散の抑制などの課題としての浮上と、自治体現場でのそれらへの対応状況の全体像が分析される。特に、都市計画法34条11号にもとづく市街化調整区域の開発を認める条例（11号条例）の問題のある運用によって、郊外開発が著しく進行していることから、コンパクトシティの趣旨を踏まえた11号条例の廃止や見直しが求められているにも関わらず、立適制定自治体の半数で11号条例が継続されている実態が明らかにされる。そして、立適の策定目的について8割の自治体が「補助金申請に必要」としていることを示している。

以上の第1部に続いて、第4章以下の第2部では、首都圏の4自治体における立適の策定・展開のケーススタディが行われている。11号条例の廃止や、立適と総合計画・個別計画や所管部局との連携の実態とその要因が分析される。

第4章では千葉県佐倉市を取りあげ、いち早く11号条例を廃止した取り組みと、その後の立適の展開を分析している。同市の立適は地理情報システムを駆使した綿密な都市構造分析を行って策定したが、総合計画とそれを所管する企画政策課の立適への参画・協力がなく、

全庁的・総合的な展開につながらず、各部の所管する個別計画や政策との連携もできない結果となっている。また、福祉施設について担当課との調整をまとめられず、調整区域に住む住民に対するコンパクトシティ構想の提示のあり方に問題をかかえている状況が明らかにされる。

第5章では、埼玉県川越市を取りあげ、11号条例の廃止と立適の策定、その効果が分析される。同市では11号条例による市街化調整区域の乱開発が、市街化区域での不動産市場の低迷や、調整区域内の開発地に水害被害が集中するなどの問題を発生させ、市長交替を機に11号条例が廃止されていた。立適の策定では、この分野の第一人者の学識経験者からの助言を得て独自性のある計画が策定されたが、総合計画や全体調整を所管する政策課の主体的な関与がなく、都市機能誘導施設である公共施設を所管する他部局とも合意形成が図られず、立適の内容の総合計画への反映や、公共施設立地を含む総合的な展開には至らなかったことが示される。

第6章では、埼玉県毛呂山町を取りあげ、11号条例によって人口増を目指したものの、市街化区域の空洞化の深刻化と、空き家率が県内ワースト1となるなどの問題が生じ、11号条例の対象区域を絞り込む大幅見直しに至った自治体の実情を示している。立適は補助金目的ではなく、開発許可権限の移譲を目指したものであり、厳しい財政状況から立適の策定も委託費が捻出できず全て職員の自前という、ケーススタディで取りあげた他の3団体とは大きく異なる立適の姿が示される。国の「スマートシティ先行モデル事業」に選定された取り組みだが、立適の策定、モデル事業の推進のどちらの局面でも、総合計画を所管する企画財政課をはじめとする他部局の協力が得られず、モデル事業の中心となった自動運転バスの本格運用も資金面の問題から頓挫する結果となった顛末が明らかにされる。

第7章では埼玉県春日部市を取りあげ、近隣都市との都市構造の比較評価により、コンパクトシティ化へと舵を切って立適を策定し、拡大型のまちづくりから集約型のまちづくりに転換したことを反映して立適策定後に11号条例を廃止した経緯が分析される。同市の立適の策定は、総合計画の他都市計画マスタープランも合わせた「3計画の一体策定」として行われた。そこでは総合計画を所管する政策課と連携して各拠点での市全体の公共施設等の整備・誘導のあり方を検討して3計画に反映させ、その結果、総合計画や他部局が所管する個別計画や整備方針などにも立適が反映され、庁内全体で立適が共有されている状況が明らかにされる。

全体のまとめとなる終章では、研究の考察と総括及び、計画行政の展望が述べられる。第1部で明らかにされたのは、まちづくり3法の制定・見直しは、対症療法的なものであり「将来を見据えた都市づくりに向けた立法対応といえるものではなかったことであり、自治体側も多くが補助金目的で立適を策定するにとどまり、「我が街のコンパクトシティのあり方」の議論や明確な政策目的を欠いていた。そのため、11号条例の見直しを行った自治体が少数にとどまり、立適にもとづいた都市機能誘導区域や居住誘導区域の区域外における開発行為の届出に対して、実質的には立適の趣旨に沿った勧告の実績がまったくないという消極

的な「実績」につながっているということである。

第2部のケーススタディからは、11号条例の廃止や見直しをともなう取り組みを見せた自治体における立適の実態が見出されている。11号条例の廃止・見直しと、立適による都市施設の誘導という二つの政策の組み合わせが、国土交通省が想定していない異なる制度間の「ポリシーミックス」の実践として、都市部における自治体のコンパクトシティ政策として有効であることが確認された。そして、立適の担当部門にとどまらず、トップリーダー層や企画部門における立適への確かな理解・認識と取り組みがあれば、総合計画にもとづく全庁的なコンパクトシティ政策の展開や、春日部市のような「SDGs未来都市」という新たな理念や政策目標に展開することも可能であることが明らかになった。立適と総合計画や個別計画との連動・連携については、更なる研究が必要であることを確認し、立適の次期改定にあたっては、人口減少期に相応しい計画行政への転換を提言し、本研究の結びとされている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、以上の要約に示すように、立適について制度的な特色を確認し、導入自治体における取り組み概要のマクロレベルでの分析を行うとともに、首都圏の4自治体における立適のケーススタディを通して、個々の自治体が直面する課題の文脈に即した立適の活用実態とその成果のミクロレベルでの分析を行った研究である。

人口減少時代を迎え、都市のスプロール化の進行と中心市街地の空洞化、空き家の増加といった問題が指摘されて相当な期間が経過し、それに対応した制度の整備が進められてきたにもかかわらず、問題の発生は変わらず継続している。制度的な対応としての立適は、コンパクトシティ化を推進するために、都市施設等を積極的に選択して誘導できるとともに、都市計画の領域にとどまらず交通計画や、居住・都市施設の誘導と、財政・金融・税制などとの連携の仕組みが組み込まれている立適は、この問題を解決していくための有力な手段としての特徴を備えている。それでもなお、問題の発生が継続しているのはなぜか。立適の導入とその後の見直し、強化の経緯を分析するとともに、マクロにとらえた自治体側の制度運用の実態を明らかにするだけでなく、個別の都市における立適の導入、活用の詳細を検討することによって、立適の可能性と限界が明らかにされている。

第1部のマクロな制度レベルの分析において示された、立適の制度設計上の特色が、現場ではどのように生かされている(いない)のかを第2部のケーススタディで検証しているところにこの研究のオリジナリティがある。ケーススタディでは、主として2つの観点から、立適の特徴が具体化されているかどうかを検討されている。ひとつは、都市近郊自治体におけるスプロール化や中心市街地の空洞化の要因のひとつとなっている、市街化調整区域における開発を可能にする11号条例の見直し、廃止であり、もうひとつは立適を担当する都市計画部門と、総合計画を所管する企画政策部門、諸々の施設整備等に関連する個別計画を所管する諸部門との間の連携である。

分析対象となった4都市は、いずれも11号条例による市街化調整区域の開発、特に宅地開発の推進を行った結果としてさまざまな問題に直面しており、ある時点で11号条例の廃止、見直しを行っている。第1部で明らかにされているように、全国の立適導入自治体の8割では11号条例の廃止、見直しが行われていないことを照らし合わせると、本論文がケーススタディで取りあげた4都市はこの点で立適の目指す都市像の具体化のための政策対応に実際に踏み込んだ自治体ということになる。その自治体の取り組み結果を検討することは、立適の策定によって都市施設整備等の補助金を獲得することにとどまらず、11号条例の廃止、見直しを組み合わせる取り組みによって、立適の効果がどのように発揮されるのかを示す意義をもつ。

全庁的な連携、特に総合計画と立適との連動に着目した分析は、都市計画の研究においてはあまり焦点を合わせられることのない領域であり、本論文の独自性のなかでも、核心的な特徴をなしている。立適の制度面での特色のひとつとして、基本構想に即することを義務付ける法律の条文上の規定をもっていることを指摘しているが、自治体の計画体系において基本構想の直下にあって、それを具体化する内容によって構成されているのが総合計画である。立適と基本構想の関係が現場でどのように具現化されているかは、立適の策定における総合計画との連動・連携に着目することで検討することができる。4都市のケーススタディでは、それが行われているとともに、立適と総合計画や個別計画との連動がなされている事例での、全庁的な取り組みの成立と、都市計画部門だけで立適に取り組んだ事例での策定後の取り組みの限界との対照が明らかにされている。ケーススタディにおけるこの分析は、自治体において長年にわたって総合計画の策定に携わってきた経験を有する一條氏の独自の着眼点が生かされた部分であり、本論文の価値の核心をなすものと評価できる。

このように高く評価できる特長をもった論文ではあるが、本研究には著者自ら課題として記述している点に加えて、一定の限界と課題をかかえていることも否定できない。

まず、この論文における基本的な問題意識の基礎となっているのは、「人口減少時代において顕在化してきている都市の諸問題を解決するためにはコンパクトシティ化が必要であり、それを効果的に推進するための特色を備えた制度として立適が導入されたにも関わらず、実際の都市においてはコンパクトシティ化が実現していないのはなぜか」という認識である。4都市におけるケーススタディで、それが実体的な政策展開に照らして検証されているが、その検証においては、著者自身のもつ「コンパクトシティ」の具体像が前提とされている。しかしながら、その具体像の内容については、明示的に定義されているわけではなく、一般的なコンパクトシティのイメージに依拠し、市街化調整区域における宅地開発や公共施設の整備、公共交通網の整備等の論点が個別に検討されるにとどまっている。これらの要素が「コンパクトシティ」の構成要素として重要であることは確かであるにしても、論文標題にあるように「コンパクトシティ政策の形成と展開」を主題とする分析であるならば、まずはコンパクトシティという鍵概念の操作可能化を明示的に行う必要がある。本論文においては、それが必ずしも十分に行われているとはいえない。

次に、この論文における「計画行政」の捉え方に関する論点がある。この論文は、コンパクトシティ化がどのように推進されているかを「計画行政の実践」を通して分析するものであり、先に述べたように、都市計画にとどまらない全庁的な取り組みを、総合計画、個別計画との連動という観点から検証しているところに独自性がある。その独自性は本研究のメリットの核心たり得る要素であるが、逆に一般的な都市計画研究では、当然に着目されてきた論点あまり重視されていなかったり、ほとんど触れられていないことにつながっている。たとえば、本研究では従来あまり重要な観点として着目されてこなかった基本構想を明示的に取りあげている一方で、従来都市の全体像を策定していくものとしての意義に注目されつつも、実体的な成果につながりにくい点が先行研究でも着目されることの多かった都市計画マスタープランについては限定的にしかな言及されていない。このこと自体が、直ちにこの研究の弱点となる訳ではないが、着眼点におけるこのような特徴を自ら対象化して明示しておくことが望ましい。その点で本論文は、著者のもつ着眼点の独自性が自明のこととして提示されるにとどまっており、十分に客体化されていないという限界をもっている。

研究の実体的な特徴の客観化が不十分であることは、ケーススタディの対象の選定についての説明に関しても指摘することができる。本論文が取りあげた4自治体は、いずれも首都圏郊外に位置し、市街化調整区域における相対的に安価な住宅供給によって人口流入が期待できる条件下にあったことや、11号条例の副作用が明確化したことによりその廃止や見直しが行われた自治体であること、1町を除いていずれも相当な人口規模とそれにとまなう職員組織の規模を有する自治体であることなどの特徴を共有している。それらの特徴は、立適を導入した全国の自治体のなかでは、一般的なものではない。その点では、本研究が行ったことは、大都市郊外において市街化調整区域の開発から問題を生じていた自治体における、11号条例の廃止、見直しと立適によるまちづくりの方向転換がどのように有効であり得たかの検証である。それを通して、立適が持つ可能性と限界を実証分析にもとづいて考察されている。著者は、事例の限定性を通して、研究成果の一般性の限界に言及しているが、制度に内在する限界や欠点を明らかにするために、一定の特徴をもった事例を通して検証を行うことは、それ自体意義をもつことであり、分析によって明らかにされた制度の問題点の指摘の有効性を損なうものではない。本研究は、事例選定の特性を示しつつ、それを通しての分析結果が持ち得る一般的な有効性をより明示的に主張すべきだったのではないだろうか。

以上のように、いくつかの課題を指摘することもできるが、審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、一條義治氏の研究者としての能力を実証するに十分な業績であると評価でき、博士（公共政策学）の学位を授与するに値するものと認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2023年1月28日に一條義治氏の公開審査会（口頭試問）を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士（公共政策学）の学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、一條義治氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上