法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-01-15

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

法政大学審査学位論文

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―

一 條 義 治

目　　次

序 章 本研究の対象と分析視角 1
1　本研究の背景と問題意識 1
2　先行研究・関連研究のレビュー 3
2.1 研究目的と先行研究・関連研究の対応 3
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 3
2.2.1 海道清信の研究 4
2.2.2 鈴木浩の研究 5
2.2.3 谷口守の研究 7
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 8
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 11
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 12
3　先行研究を踏まえた本研究の位置と意義 13
4　本研究のリサーチクエスチョンの設定 14
5　論文の構成 16

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 18
第 1 部前書き　分析の視点と手法 18

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 20
1　人口減少を前提とした都市政策の端緒 20
2　まちづくり 3 法の制定 21
2.1　まちづくり 3 法の背景と手法 21
2.2　まちづくり 3 法の効果 23
3　まちづくり 3 法の見直し 25

第 2 章 立地適正化計画の制度の要点と独自性 31
1 都市再生特別措置法による立地適正化計画の導入 31
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 33
3 立地適正化計画と総合計画との関係 41
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 41
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 45

第 3 章 立地適正化計画施行後の課題とその対応 48
1 誘導区域への誘導状況と誘導区域の設定率の問題.....48
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.....50
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.....52
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.....55

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 58
第 2 部前書き ケーススタディの視点と手法.....58

第 4 章 緻緻な都市構造分析と叶わなかった将来構想—千葉県佐倉市 62
1 人口の動向等とまちづくりの課題.....62
2 11 号条例の影響と廃止.....62
3 計画策定における緻密な都市構造分析.....65
4 市街化調整区域における独自の区域設定.....71
5 総合計画及び関連個別計画との連動・連携.....75
6 果たせなかった庁内連携と福祉部局との調整.....75

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 78
1 人口の動向等とまちづくりの課題.....78
2 11 号条例の影響と廃止.....78
3 学識経験者の助言を活かした計画づくり.....81
4 誘導区域の設定と浸水想定区域の問題.....83
5 市街化調整区域の規制緩和と水害被害.....90
5.1 台風 21 号の浸水被害の検証.....90
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 91
5.3 居住誘導区域から外れた市街化区域の住宅地.....96
6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携.....97

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 99
1 人口等の動向とまちづくりの課題.....99
2 ニュータウン・目白台住宅の課題.....100
3 補助金目的でない自前の計画策定.....102
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.....104
5 11 号条例の影響と大幅見直し.....106
6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携.....108
7 スマートシティモデル事業の頓挫.....109

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 ..112
1 人口の動向等とまちづくりの課題.....112

2 近隣市との都市構造比較評価による危機感.....113
3 前例のない都市基盤事業の中での計画策定.....113
4 市全域に広がる浸水想定区域と誘導区域の設定.....115
5 11 号条例の影響と廃止.....120
6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携.....121
7 計画策定後の新たな政策展開.....123
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 123
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 126
終 章 本研究の考察と総括及び計画行政の展望 128
1 リサーチクエスチョンの結論.....128
1.1 リサーチクエスチョン 1 に対する結論..... 128
1.1.1 第 1 部の小括 128
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 129
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 131
1.2 リサーチクエスチョン 2 に対する結論..... 132
1.2.1 第 2 部の小括 132
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 134
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 .. 135
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..... 136
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）..... 137
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 138
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..... 139
2.2 国レベルで求められるまちづくりと福祉の連携 141
2.3 国による計画乱発と計画統合を妨げる関与 142
3 本研究の今後の課題と計画行政の展望.....144
3.1 本研究のケーススタディの意義..... 144
3.2 本研究の今後の課題 145
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 146
【参考文献】 148
【図表・資料】 160

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

日本の自治体は、基本構想や基本計画による総合計画を中心とした計画行政をこれまで進めてきた。地方自治法で市町村が議会の議決をへて基本構想を策定することを義務付けるとともに、特に高度成長期は人口の急増に伴い施設建設や都市基盤整備などを計画的に進めるために、計画行政の必要性と重要性が認識されていたと言える。

その後、2011 年に地方自治法が改正され、基本構想の策定義務は撤廃され、また人口減少期に入り、高度成長期に整備した公共施設や都市基盤・都市施設は廃止や集約化が必要な時代になっている。

そのような中で、筆者は所属自治体である東京都三鷹市における 10 年余の総合計画担当の実務経験も踏まえて、人口減少期における計画行政の必要性と重要性をこれまで述べてきた[1]。それは、これまでの人口や経済の規模の拡大を目指す都市から、持続可能な都市への転換を図るための計画行政の取り組みである。実際、自治法の改正により基本構想の策定義務が廃止されても、ほとんどの自治体は引き続き総合計画を中心とした計画行政を推進している。

しかし、本格的な人口減少の進展とともに、自治体の都市政策や計画によるまちづくりは厳しい局面を迎えている。例えば、人口減少期を迎えながらも郊外の宅地開発は止まらず、2015 年までの 10 年間で大阪府に匹敵する面積の居住地区が広がり、郊外へのスプロール化によって市街地の拡散が進行している[2]。一方で、地方都市では中心部の空洞化やシャッター通り化は「普通の光景」となり、都市部においても空き家・空き地が増加して市街地の人口密度が低下して空洞化が進むなど、人口減少に対応した適切な都市政策やまちづくりにおける計画行政が展開できていない状況にあると考える。

そのような問題意識から、人口減少期の持続可能な都市を目指し、賑わいと活力あるコンパクトシティのまちづくりを進めている欧州の先進都市として、筆者はフランスのストラスブールとディジョン、ドイツのフライブルクを視察・調査し、その成果を取りまとめて公表してきた[3]。特にフランスの自治体の計画行政については、「計画なければ開発なし」の理念に基づき、いずれも詳細な「都市計画」・「交通計画」・「住宅整備計画」を策定して、これらの計画が確実に連動・連携し、計画に基づいて電線の地中化を含めた都市インフラの整備

---

1 一條義治（2005）「新しい総合計画論」北川正恭･縣公一郎･総合研究開発機構(NIRA) 編『政策研究のメソドロジー 戦略と実践』法律文化社、同（2020 a)『これからの総合計画 人口減少時代での考え方・つくり方（第 3 版 増補・改訂版)』イマジン出版及び同（2021）査読付研究論文「首長任期に連動した総合計画の効果と課題」『自治体学』Vol.35-1、自治体学会編など

2 日本経済新聞(2019)「人口減少時代に居住地拡大 進まぬ街の集約･膨らむ行政負担 2019 年 12 月 27 日 首都圏版朝刊」

3 一條義治（2019 a)『自治体行政マンが見た欧州コンパクトシティの挑戦 人口減少時代のまちづくり・総合計画・地方版総合戦略のために』第一法規

や交通環境が整って初めて当該地域の開発が可能となること。さらに、近年の制度改正によって「都市圏総合都市計画（PLUI)」を策定することとなり、これまでの「都市計画」・「交通計画」・「住宅整備計画」を統合した言わば「三位一体のマスタープラン」を策定することによって、総合的な計画行政によるまちづくりを展開していることなどを紹介してきた[4]。

しかし、日本と欧州の都市計画やまちづくりの計画行政は歴史や考え方、法制度においても異なり、同じような制度を直ちに日本に導入することは不可能であり、また適切ではない。そこで着目したのが、2014 年に都市再生特別措置法により創設された、基礎自治体である市町村に、コンパクトシティの形成を促す制度である立地適正化計画である。

立地適正化計画の制度は第 2 章で詳述するが、そのポイントを述べると、人口減少と高齢化が進展している中で自治体の現状と将来を展望した上で、各自治体がどのような課題を抱えているのか、計画の目標年次である 20 年後の将来にわたって、持続可能な都市としてどのような姿を目指すのかを分析・検討する。そして、抽出した課題の解決とあるべき都市構造と土地利用を目指して、住宅と都市機能についての誘導区域と誘導施設を設定・選択し、それらを誘導・実現するための具体的な施策を定めて計画に盛り込むものである。

つまり、自治体の行政計画としては総合計画のほか多様な個別計画（分野別行政計画）があるが、多様な主体が同じステージに立ち、地域毎の推計人口も踏まえそれぞれの地域・拠点に集約する公共施設や都市施設のあり方を、都市構造の観点から将来への対応を検討して具体的な施策と計画を取りまとめる唯一のツールであることが、筆者が立地適正化計画に着目し、また可能性を見出す理由でもある。さらに、立地適正化計画が総合計画や関連の個別計画と連動・連携して実行されれば、フランスの自治体のように、都市計画・交通・住宅整備や他の施策と一体となった総合的なまちづくりを進める契機となると考える。

そして、立地適正化計画について具体的な取り組みを行っている自治体は、国土交通省によると 2022 年 4 月 1 日現在で 626 団体に上る。それは、計画を策定することができる「都市計画区域」を有する 1,370 余の市町村の実に 45%となり、計画の策定はあくまで任意であることを考えれば、立地適正化計画は広く自治体に普及していると考える。

しかし、対象団体の半数近い自治体が立地適正化計画の取り組みを進めても、依然として中心部の空洞化や都市のスプロール化は止まらず、人口減少に対応した、総合的で効果的なまちづくりが推進できていないことが指摘されているのはなぜなのか。

このような問題意識から、次に列記する先行研究や関連計画の整理を踏まえて、本件研究のリサーチクエスチョンを設定し、研究の進め方を述べているところである。

4　一條義治（2020 d)「行政計画の連携で効果的なまちづくりを推進するフランスの自治体」『季刊 実践自治-Beacon Authority』2020 年冬号、イマジン出版

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

本研究では、①コンパクトシティを目指す立地適正化計画はどのような経過で成立し、どのような特色や課題があるのか、②基礎自治体の現場において、立地適正化計画は関連する個別計画や組織とどのように連携して展開できたのかを明らかにすることを目的としている。

上記①についての先行研究・関連研究

1 「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　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

上記②についての先行研究・関連研究

3　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

4　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

以上の 4 つの先行研究・関連研究のレビューを行う。

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

1972 年にローマクラブがまとめた「成長の限界」以降の都市の持続可能性－サステナビリティへの追及が、欧州を中心としたコンパクトシティへの取り組みの原点であると言われている[5]。その後、1987 年に発表された国連の「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会)」の報告書で「持続可能な開発」が提唱されるとともに、欧州では 1980 年代後半から、土地利用計画と交通計画の融合した政策を中心としてコンパクトシティへの取り組みが進められた。

そして 1990 年には、EC（欧州委員会）の『都市環境緑書』が公表され、コンパクトシティが望ましい都市像であると明確に提起された。そこでは、機能を物理的に分離して広域の道路ネットワークで繋ぐ機能主義的な都市計画を批判するとともに、高密度で複合的な機能を有する欧州の伝統的な都市の重要性を述べている。

その後、欧州連合の出発点となった 1992 年のマーストリヒト条約と同年の国連リオサミ

---

[5]　欧州のコンパクトシティの潮流と取り組みについては、以下、渡和由「都市のサステナビリティ」88-89 頁及び小林郁雄「コンパクトシティ」伊藤雅春・小林郁雄・澤田雅浩・野澤千絵・真野洋介・山本俊哉 編著 (2017)『都市計画とまちづくりがわかる本 (第 2 版)』彰国社、92-93 頁並びに大西隆「欧州のサスティナブル都市」財団法人民間都市開発推進機構都市研究センター編 (2004)『欧米のまちづくり・都市計画制度　サスティナブル・シティへの途』ぎょうせい、330-342 頁参照

ットにおいて、持続可能な開発（サステイナブル・ディベロップメント）の原則が採択されるのであるが、欧州の各国の政府では、持続可能性やコンパクトシティの考え方を都市政策において適用していったのである。このような流れと平行して、欧州の各国や各都市の都市政策では、郊外や周辺部でのニュータウンなどの新規開発を中心とする政策から、既成市街地での高密度な再開発を進める政策や、工場跡地（ブラウンフィールド）など疲弊した地区の再生を図る政策へと方向転換していったのである。

そして、日本における「コンパクトシティ」の概念については、この欧州の流れを踏まえ、以下の先行研究・関連研究において様々な概念や考え方・特徴などが述べられている。

2.2.1 海道清信の研究

名城大学都市情報学部教授（著書刊行時、以下同じ。）の海道清信は日本でいち早くコンパクトシティについて提唱したが[6]、後述するまちづくり 3 法の改正も踏まえて、「コンパクトシティとは何か」という基本的な考え方を、日本の状況も鑑みてまとめている。

それは、現代都市をコンパクトシティにするということは、郊外へと無秩序に低密・拡散してきた都市の発展方向を転換して、都市空間の全体構造（土地利用）をまとまりのある「コンパクトな」形態に変え、活気ある中心市街地を維持・形成することと述べている。そして、コンパクトシティが持つべき空間的な基本としてその要素に着目するとともに、従来、伝統的に都市が持っていたコンパクトさをできるだけ維持して、地域の空間資源・ストックを保全・継承・活用する都市づくりを進めることとして、次の 5 点をコンパクトシティが持つべき空間的な基本要素としてあげている[7]。

① 密度が高い、より密度を高める。
② 都市全体の中心（センター・中心市街地）から日常生活をまかなう近隣中心まで、段階的にセンターを配置する。
③ 市街地を無秩序に拡散させない。市街地面積をできるだけ外に拡張しない。
④ 自動車をあまり使わなくても日常生活（通勤、通学、買い物、通院など）が充足でき、身近な緑地・オープンスペースなどを利用できる。
⑤ 都市圏ではコンパクトな都市群を公共交通ネットワークでむすぶ。

以上のような状態にできるだけ近づけるように様々な計画や政策・事業に取り組むことが都市政策目標としてのコンパクトシティであり、「コンパクトなまちづくり」であるとしている。ただし、コンパクトシティを具体的な計画や政策として適用する場合、どのように

6　海道清信(2001 a)「コンパクトシティの欧州モデルについて 持続可能な都市形態論とわが国における動き」『日本不動産学会誌』第 15 巻第 3 号、日本不動産学会及び海道清信（2001 b)『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社

7　海道清信（2007)『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社、14 頁参照

して密度を高めるのか、中心地区の配置やデザインをどのようにするのか、公共交通の促進をどのように進めるのか、すでに形成されている郊外の再生をどのように進めるのかなどの様々な課題は、それぞれの地域の実態に照らして創造的に考えなければならないとしている。

その上で海道は、「コンパクトシティに直接的に期待される効果」として 5 つの項目をあげ、加えて、「コンパクトシティやコンパクトな都市圏に期待される総合的な効果」として続けて 5 項目をあげ、合わせて以下の 10 項目をコンパクトシティの効果として列挙している[8]。

① 自動車交通への依存を減らす。
② 土地・空間資源を有効に活用できる。
③ 環境汚染と自然や農地の破壊を減らす。
④ 活気ある中心市街地を維持、形成できる。
⑤ 都市インフラとサービスの効率性を高めて、安価で効率的な行財政運営ができる。
⑥ 公共交通の成立性が高まる。
⑦ 都市の魅力を高めて、観光、投資の誘因や都市型産業の形成などにより経済が活発となる。
⑧ 都市づくり・まちづくりへ参加を通じて、地域自治・住民自治が促進される。
⑨ 誰でも暮らしやすく、多様な人々の社会的公平さが高まる。
⑩ 地域の個性、歴史・文化資源が活かされ、定住性と外部からの誘因性が高まる。

海道はこのように期待されるコンパクトシティの効果あげつつ、我が国ではコンパクトシティの基本的な理念は理解できても、具体的な適用に当っては戸惑いが見られ、その理由として、コンパクトシティを本当に実施しようとすれば、従来の成長型・拡大型の都市政策を抜本的に転換しなければならないこと。そのためには、行政レベルではなく政治的リーダーシップによる決断が必要なこと。公共事業と画一的で緩やかな規制誘導といった都市計画システムを変革することが求められているとしている。

つまり、コンパクトシティの導入については、「従来型の都市政策の抜本的な転換」を行政レベルではなく「政治的リーダーシップによる決断」によって行うことが必要であると、技術論を超えた「政策過程」の問題にも言及しているのである。

2.2.2 鈴木浩の研究

福島大学共生システム理工学部教授の鈴木浩は、我が国でコンパクトシティとは何かを考える際に、欧州などにおけるコンパクトシティの議論や蓄積や具体的な展開を踏まえた

8 同上、15 頁

ものであることは伺い知れるが、世界の潮流の応用問題としてだけ発生したわけではないとしている[9]。

つまり、我が国の国土計画や都市計画などの展開過程を経て、噴出する地域問題・都市問題の諸相に対する様々な挑戦や試行錯誤の中から探り出されてきた経緯があることを理解する必要があること。特に現在、中心市街地の空洞化に直面している多くの自治体が策定する様々な構想の中で、コンパクトシティやコンパクトなまちづくりの表現が目立っているが、それは中心市街地やその中での商店街の集積や広がりは、長い歴史の積み重ねによって、その地域にふさわしい規模と質を形成してきたはずであったが、中心市街地の空洞化の深刻さに気づき、その背景となっている市街地の野放図な拡大に疑念が生まれ、コンパクトシティの取り組みにつながったと述べている。

そして鈴木はコンパクトシティの基本的なイメージとして、次の 7 項目をあげている[10]。

① 車社会を前提とした都市のあり方からの軌道修正を図る。
② 商業業務系を中心とした市街地、工業地区、住宅地において、都市的な土地利用として空洞化を抑える。
③ 中心市街地において商業業務機能や公共公益施設機能の適切な配置を図るとともに、既成市街地における居住空間の集積を誘導し、賑わいと歩いて生活できる市街地のエリアを広げる。
④ 周辺の農業的土地利用や農村風景を維持し発展させていくエリアとの共存・共生の関係を確立し、これまでのような近郊農村地域に対して市街地の影響を与えない方向を明確にする。
⑤ コミュニティにおける安全・安心の居住、生活環境の形成を基礎に据える。
⑥ 資源問題、環境問題に適切に対応したサスティナブル（持続可能）な都市形態とマネジメントを明確に位置づける。
⑦ これまでの自然や環境に対して敵対的であった都市の姿やその政策を根本的に修正する。

以上のようなイメージを踏まえて、今後の展開の方向については、都市計画区域とその他の地域の土地利用や計画における制度的ギャップを克服することが必要であり、都市計画と農村計画を統一的に運用できる「都市及び農村計画法」のような方向が必要であり、それは特に地方都市における土地利用計画の体系として今後の大きな課題になっていくとしている。

そしてコンパクトシティのあり方については、豊かなコミュニティの維持発展と自律的な地域社会の持続的発展を目指した都市の姿であり、それは人々がゆっくりと歩いて過ご

9　鈴木浩（2007）『日本版コンパクトシティ 地域循環型都市の構築』、学陽書房、11-13 頁
10　同上、13-14 頁

せる賑わいと交流、そして市民サービスが得られる中心市街地があり、職場と居住地が公共交通や自転車などでも通い合える都市としている。さらにコンパクトシティは、広域的なネットワークで結ばれた都市が相互に共存・共生する連携と役割分担を発揮できる都市の姿であり、周辺の農村や自然環境との共生によって、自律的で持続的な発展を目指す都市であるとまとめている[11]。

2.2.3 谷口守の研究

筑波大学システム情報系社会工学域教授の谷口守は都市計画を専門として、自治体の計画のアドバイザーなども務めている[12]。谷口は、我が国はかつてない急激な人口減少局面を迎え、都市問題も今までとは異なった様相となり、環境負荷の考慮、都市整備財源の減少とインフラの老朽化、高齢人口比の増加、ガソリン等自動車関連財の価格高騰なども予想され、様々な面から都市の形を再考する必要性に迫られことから、我が国ではようやくコンパクトシティの概念が各所で認知されてきたとしている[13]。

谷口は「コンパクトシティ」の定義について、市街地が高密度でまとまっており、公共交通利用が盛んで環境負荷の低い都市構造を一般的には指すが、都市をそのような形態に誘導することで、上述したような様々な問題の多くは軽減されていくとしている。しかし、この「コンパクトシティ」の定義は、はっきり定まったものではなく、生態学者、建築家など、それぞれの立場でその定義は異なるものであり、換言すれば、様々な分野の人が都市をコンパクトにしていく必要性を感じていることでもあり、その意味でコンパクトシティは、分野間で議論を行う際の「共通のプラットフォーム」になり得ると述べている[14]。

また谷口は、コンパクトシティ政策推進のうえで単に都市の密度に気を取られるのではなく、そこでの居住者の生活スタイルや行動パターンまでを視野に入れた検討が必要であるとともに、交通環境負荷の問題のほか都市の維持管理コストの効率化や資源の効率的利用など他にもその実現によるメリットがあり、政策としてコンパクトシティの導入を検討

---

11 同上、14 頁

12 谷口は全国各地で 130 自治体の都市計画担当者 936 人にコンパクトシティのレクチャーを行い、コンパクトシティについての情報やツールが不足していることが判明したとしている。谷口守・芝池綾(2008)「都市コンパクト化政策に対する都市計画行政担当者の態度形成・変容分析」土木学会論文集 D3、64 巻 4 号、608-616 頁。そこで、コンパクトシティを進めるための都市整備の判断に供することができる「マニュアル」が必要あるとして、それに資する書籍を中心となってまとめている。谷口守・松中亮治・中道久美子(2007)『ありふれたまちかど図鑑　住宅地から考えるコンパクトなまちづくり』技報堂出版

13 谷口守（2014)『入門都市計画　都市の機能とまちづくりの考え方』森北出版、109 頁。その他に谷口がコンパクトシティについてまとめたものとしては、谷口守・片山健介・斉田英子・髙見淳史・松中亮治・氏原岳人・藤井さやか・堤純（2019)『世界のコンパクトシティ 都市を賢く縮退するしくみと効果』学芸出版社を参照

14 谷口（2014）前掲書、109 頁

する際は、これら多方面にわたる導入効果についても理解する必要があるとしている[15]。

当初は欧州のあり方を踏まえて、物理的な市街地の集積や交通ネットワークなどが着目されていたが、近年はICT（Information and Communication Technology-情報通信技術）の利活用を進める都市として、国では「スマートシティ」の要素を「コンパクトシティ」に取り入れて使われるなど、時代の要請によりコンパクトシティの捉え方も変わっているが、それは谷口が指摘する「定義が定まっていない」ことの特質とも言えよう。

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

我が国の固有の都市問題として、都市の一形態の概念であり、かつ、コンパクトシティを推進するうえで課題として問題提起され、自治体レベルの政策対応でも課題となったのが「都市のスポンジ化」である。

「都市のスポンジ化」は、饗庭伸東京都立大学教授が著書『都市をたたむ』で提唱して広く知られるものとなり、人口が減少しても都市の大きさはほとんど変化せず、その内部に空き家・空き地等の使われない空間が小さな敷地単位でランダムに発生し、都市空間が低密度化していくことと定義している[16]。

つまり、人口増加に伴って周辺部に拡大した市街地は、人口が減少する局面となって、膨らんだ風船が萎むように広がった周辺部から縮小するのではなく、実際は広く薄く拡大した市街地の大きさは変わらないまま都市の中心部で拡散的な空洞化が進み、内部に小さな穴が空くように空間が低密度化する。その場合の土地の動きとしては、所有者の固有の事情に左右されるため、全体として都市の動きはランダムになる。例えば、いつ定年を迎えるか、子たちがいつ独立するか、老後の介護がいつから始まるか、配偶者がいつ亡くなるかといった固有のタイミングで決まっていく。

そのため都市縮小期において、都市の大きさが小さくなるわけではなく、都市の大きさ自体はほとんど変化せず、その内部のランダムな場所において小さな敷地単位で都市の密度が上がったり下がったりすることになり、このように都市の大きさが変わらないまま内部に小さな穴がランダムに空いていくことを「スポンジ化」と呼んだのである（図1）。

そして饗庭は、スポンジ化を都市拡大期のスプロールと対比して、それぞれの特徴を4点述べている[17]。

1点目は、土地所有者の数と所有する土地の大きさの違い、つまり意思決定と変化の規模が小さくなる「小規模化」である。スプロール化も細かい空間単位で起きたが、スポンジ化

15　同上、111頁

16　都市のスポンジ化の定義、概念、取り組みの方策については、以下、饗庭伸（2015）『都市をたたむ 人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社、饗庭伸・野澤千絵・中西正彦・讃岐亮・稲葉美里・洲永力(2016)「立地適正化計画の検討状況からみる都市のたたみ方の研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集（九州）』日本建築学会、饗庭伸（2018 a）『初めて学ぶ 都市計画(第二版)』市ケ谷出版社による。

17　饗庭（2015）前掲書、99-101頁

はより細かい単位で起きる。

2 点目は、土地利用の変化の方向の違いであり、スプロールは農村的土地利用から都市的土地利用への単方向の変化であった。このスプロールに対し、スポンジ化は逆方向・多方向の変化である。

3 点目は、どこでスポンジ化が発生するかという特徴である。スプロールがランダムさはあるものの都市の中心部の近いところから外側に向かって徐々に起きたことであるのに対し、スポンジ化はよりランダムに、中心部との距離とは強い関係を持たずに起きることである。

そして、4 点目は、スプロールは農地が無くなり住宅が立ち並ぶという、目に見えやすい分かりやすい現象であったのに対し、スポンジ化は目に見えにくい現象である。都市縮小期とは、建物が使われなくなる時代であるが、それは本質的に「目に見えにくい」ことであるとする。

以上の、脱市場化を前提とした超縮小規模化、多方向化、場所のランダム化、不可視化の 4 点をスポンジ化の特徴とまとめるとともに、ゆっくりと変わる、個人が変える、様々なものに変わる、あちこち（ランダムな場所）で変わるため、柔らかく（個々人の意志に敏感に反応して小さな部分が変わる）、かつ、しぶとい（多数の意志が変わらなければ構造は変わり得ない）都市空間であることが、スポンジ化する都市の特徴であるとしている[18]。

饗庭は、このようなスポンジ化する都市の特徴を踏まえて、人口減少期の都市計画について、いずれ「開く」かも知れないというニュアンスを込めて、著書名の「都市をたたむ」という言葉を使用し、必要な取り組みを提起している。

そして都市のたたみ方としては、対極的に、拠点に集約するタイプの都市計画（コンパクトシティ）とスポンジの構造に合わせるタイプの都市計画（スポンジシティ）があり（図 2）、これらの組み合わせ方が大事だとする。

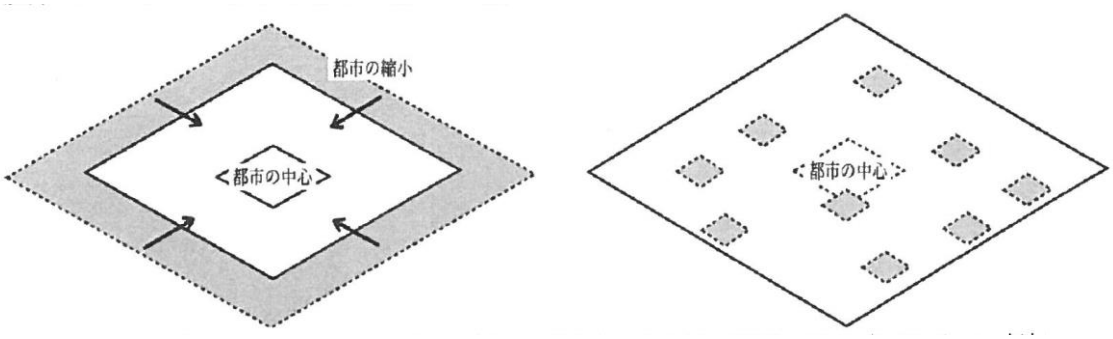
つまり、一般的な「コンパクトシティ」のイメージとしては、市街地の広がりをくい止め中心部へ集約するまちづくりを思い浮かべるが、単にスプロール化を止めて集約するだけでは不十分であり、並行して、ランダムに穴が開いた、つまり空き家・空地や空き店舗などのスポンジ化した市街地をどのように再構築するかの政策が必要であり、本研究で「立地適正化計画」に着目する理由でもある。

第 3 章で述べるように、その後、2017 年に国の社会資本整備審議会の「都市計画基本問題小委員会」が公表した中間とりまとめでは、人口減少局面において、都市の内部で低未利用地（空き家・空き地等）が時間的・空間的にランダムに発生する現象を「都市のスポンジ化」と表現し、コンパクトシティを推進する上での課題として指摘した。これを受けて 2018

[18] 同上、101 頁。なお饗庭は、前年の蓑原敬らとの共著、『これからの日本に都市計画は必要ですか』学芸出版社、177 頁では、スプロール化とスポンジ化の違いを 3 点として挙げて定義していたが、翌年の饗庭伸（2015）前掲書において「不可視化」を 4 点目の特徴として追加している。

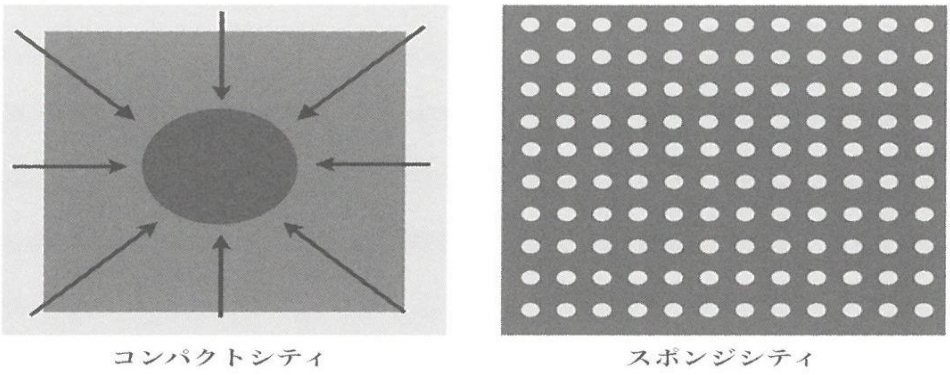
年に都市再生特別措置法等の改正が行われ、低未利用地の利用促進や発生の抑制に向けた施策が講じられることとなるのであるが、ひとりの学識経験者の研究の定義がそのまま国の審議会の答申で用いられ、そして立法につながったという珍しい事例でもある。

図 1 スポンジ化する都市の特徴



出典：饗庭伸(2015)『都市をたたむ－人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社

図 2 コンパクトシティとスポンジシティ



出典：饗庭伸(2015)『都市をたたむ－人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社

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

行政計画としての立地適正化計画の先行研究としては、専ら都市計画分野の研究者によって行われており、学会についても日本都市計画学会や日本建築学会が中心となっている。例えば、代表的な「立地適正化計画研究会」（第一生命財団の委託研究）のメンバーは、野澤千絵（主査・明治大学)、饗庭伸（東京都立大学)、中西正彦（横浜市立大学)、讃岐亮（東京都立大学）らであるが、いずれも都市計画を専門とする研究者である。

この「立地適正化計画研究会」の研究報告は、立地適正化計画の制度やその運用における課題を指摘しつつ、より良い都市計画やまちづくりのために、この制度を積極的に活用することを企図してまとめられている[19]。そこでは、立地適正化計画は単に誘導区域の線を引くだけにとどまることなく、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造の形成の本格的な実現に向け、自治体による誘導施策の取り組み実態に基づいた基礎的知見を積み重ね、都市計画技術として具体的かつ総合的な立地誘導施策の確立が重要であるとして、具体の施策を提示している。

また、立地適正化計画と関係個別計画との関係や整合について分析した研究としては、甘粕裕明ら[20]や尹荘植ら[21]の研究は立地適正化計画と都市計画マスタープランとの関係を対象とし、溝上章志・尾山賢太[22]の研究は立地適正化計画と地域公共交通網形成計画との整合性についてまとめているが、何れも都市計画の研究者によるものであるため、都市整備分野の個別計画について技術的な観点からの分析となっている。

先ず、立地適正化計画と都市計画マスタープランとの関係について調査した甘粕らの研究は、立地適正化計画は都市計画マスタープランの一部として内包される位置付けとなるが、両計画間の実態と課題を明らかにするために、立地適正化計画の都市機能誘導区域図と都市計画マスタープランの将来都市構造図の整合性に着目した調査を行っている。

調査結果によると、半数の自治体が立地適正化計画と都市計画マスタープランで一致または準拠する形で区域設定等が行われているが、残りの半数近くの自治体では両計画で整合しない区域設定を行っていることが明らかになり、このような不整合は計画制度論的に問題であり、いずれかの計画を他の計画に整合するように改定することが求められるとし

19　立地適正化計画研究会（2019)「立地適正化計画の策定を機にした自治体による立地誘導施策の取り組み実態と課題」日本都市計画学会 都市計画論文集、54 巻 3 号

20　甘粕裕明・姥浦道生・苅谷智大・小地沢将之（2018)「立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性に関する研究 都市機能誘導区域図と将来都市構造図の整合性に着目して」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号

21　尹荘植・山口邦雄・小島寛之（2018)「都市計画マスタープランから立地適正化計画への目標都市構造の変化に関する研究 拠点構造の階層構成とランクの変化に着目して」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号

22　溝上章志・尾山賢太(2018)　「立地適正化計画に整合した地域公共交通網形成計画の立案手法に関する研究～荒尾市地域公共交通網形成計画を例に」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号

ている[23]。

また、同時期に公表された尹らの研究は、同様の観点で、立地適正化計画は都市計画マスタープランの一部となって都市計画の重要な計画となっていることから、両計画間の都市構造における拠点の変化と拠点での都市機能誘導区域の指定状況に着目した調査を行っている。

調査の結果として、コンパクトシティ形成に向け、都市計画マスタープランで示された拠点構造のビジョンについて、立地適正化計画はそのビジョンを具体化する計画ツールとして活用されていることに意義があるとしている。しかし、都市計画マスタープランと立地適正化計画の調和という点では課題があり、一部の自治体では、同時期に都市計画マスタープランの改定と立地適正化計画の策定を行っても両計画間の連携や役割分担がまだ十分ではなく、今後の立地適正化計画と都市計画マスタープランの運用や改定のあり方について注視する必要があるとしている[24]。

そして、立地適正化計画と関連性が高い個別計画は、都市計画マスタープランに次いで公共交通計画であるが、溝上・尾山の研究は地域公共交通網形成計画との関係についてまとめている。

研究の背景として、コンパクト・プラス・ネットワークを実現するために、都市機能施設や居住施設を集約化して公共交通サービスでつなぐ都市構造の形成が不可欠となっており、2014 年の法改正により、自治体は立地適正化計画とともに地域公共交通網形成計画を作成することができるようになった。

しかし、2017 年までに立地適正化計画と地域公共交通網形成計画の両方の計画を策定しているのは 42 市町村にすぎないとのこと。さらに、コンパクト・プラス・ネットワークを実現するためには「都市機能」の誘導、「居住」の誘導、「公共交通」の改善・維持といった 3 つの要素が不可欠であるが、42 市町村の地域公共交通網形成計画の数値目標の設定において、「公共交通」に関する数値目標は全ての団体で設定しているが、「都市機能」に関する数値目標は 15 団体、「居住」に関する数値目標は 10 団体と少なく、「公共交通」だけに着目した計画を策定している自治体が多いことを問題として、地域公共交通網形成計画は立地適正化計画に整合した計画とすべきとまとめている[25]。

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

行政学を専門とする打越綾子は、1990 年代に行った川崎市の調査において、一般廃棄物処理基本計画、環境基本計画、地域防災計画、住宅基本計画及び高齢者保健福祉計画の各個別計画の策定をケーススタディとして取り上げ、「政策分野別基本計画」が体系的な課題や施策の整理、利害関係者の意見の反映や調整を行う手段であるという視点から考察を行っ

23 甘粕・姥浦・苅谷・小地沢（2018）前掲書、400 頁
24 尹・山口・小島（2018）前掲書、993 頁
25 同上、587 頁

ている[26]。

打越は研究の目的について、自治体内部における政策形成のダイナミズムを描写することと述べ、積年の課題であった分権改革の本格化によって自治体の政策形成能力が問われることとなったが、自治体が多様な政策の整合性を確保しようとしたとき、いかなる仕組みが有効であるかが問われるが、既存の自治体研究はこの課題に答えを用意しているかと問うている。

つまり、これまでの日本の自治体研究は対象分析に応じて3つに分かれ、中央地方関係、地方政治研究、自治体の行政機構研究とし、これまでの研究の問題として自治体内部の非一枚岩性や政治的ダイナミズムを踏まえた議論でなく、分権改革後の自治体における政策形成や調整のあり方の検討が不十分であり、さらに、行政機構に関する研究も総務・財務・企画調整部門を分析したもので言わば自治体の「顔と頭ばかりを凝視してきた」と述べ、「自治体の胴体」にあたる各事業部局の活動の分析視覚と理論構築の研究蓄積が十分としている。

そして打越は川崎市の調査の結論として、一般廃棄物処理基本計画などの「政策分野別基本計画」による調整や政治過程・政策構想・企画力について一定の評価をしつつも、「総合計画の限界と庁内の認識の齟齬」として、自治体行政機構の規模の拡大や地方議会・関係団体・一般住民等を巻き込んだ政治力学を鑑みると、ゼネラル・スタッフ機構だけでは行政活動全体を調整することは難しく、有効な政策調整ができるとは限らないと述べている。

また、厳しい財政事情が更に悪化しているため、自治体の政策のあり方全体を議論するはずの総合計画の策定作業が、事業予算抑制に向けた厳しい査定の場面になり、事業部局も政策立案の場面では積極的な活動を行うが、入手しうるリソースの範囲内で政策を考察するという抑制ができていないとしている。

つまりは、現場の課題に専門的見地から対応するタテ割り部局の自負心と、地域行政の全体的な整合性を確保しようとするヨコ割り部局の使命感とが見られるものの、リソースの拡大ばかりを求めるタテ割り部局の甘えと、その調整のための権限強化を求めるヨコ割り部局のパターナリスティックな意識が悪循環を起こしており、総合計画の限界とともに、それを所掌するゼネラル・スタッフ機構が行政活動全体を調整することは難しいとまとめている[27]。

3　先行研究を踏まえた本研究の位置と意義

本研究では、「2.1 研究目的と先行研究・関連研究の対応」で整理した研究目的①の「コンパクトシティを目指す立地適正化計画はどのような経過で成立し、どのような特色や課

---

[26] 打越綾子 (2004)『自治体における企画と調整　事業部門と政策分野別基本計画』日本評論社、1-5 頁

[27] 同上、270-271 頁

題があるのか」と対応する先行研究・関連研究として「コンパクトシティの定義」や「都市のスポンジ化」の研究をあげている。しかし、本研究は、「コンパクトシティの定義」そのものを問題として考察するものではなく、「日本におけるコンパクトシティの考え方」や「日本型コンパクトシティ」の提案、そして「都市のスポンジ化」への対応策の研究と提案について、立地適正化計画の制度の成立及びその後の展開や実績との関係で、どのような位置と意義、そして役割があったのかについて終章の考察で言及する。

また、研究目的②の「基礎自治体の現場において、立地適正化計画は関連する個別計画や部局とどのように連携して展開できたのか」に関しては、立地適正化計画はコンパクトシティの形成に向けて、公共交通、防災、公共施設の再編、医療・福祉、中心市街地活性化等のまちづくりに関わる様々な関係施策と調整を図り、それらの計画と連動・連携し、総合的に推進することが必要とされているところである。

しかし、打越が調査した 1990 年代の川崎市では、立地適正化計画の策定や展開で求められている、計画間の調整による総合的な政策の推進は困難であったと結論付けているが、立地適正化計画における計画行政の実態や到達点について、ケーススタディを踏まえて考察するものである。

また、立地適正化計画と関係個別計画への反映・連動についての研究は、2.4 で述べたとおり都市計画の専門家による技術的観点に基づき、都市計画マスタープランや地域公共交通網形成計画などの都市整備分野の個別計画であり、加えて個別の自治体にスポットを当てたケーススタディとしては、打越の川崎市の調査と同じく特定の自治体の分析にとどまっている。

それに対して本研究は、総合計画のほか健康や福祉などの都市計画分野以外も含めた個別計画と立地適正化計画との連動・連携に関する「計画行政の視点」からの研究であり、また単一の自治体にとどまらず、複数の自治体のケーススタディによる前例のない研究であることに、本研究の独自性と意義があると考える。

あわせて、基礎自治体においてコンパクトシティを目指す立地適正化計画という行政計画を対象としたことにより、人口減少期のまちづくりにおける計画行政の課題と方向性について、特に自治体の現場に向けた問題提起や提案ができるのではないかと考える。

4　本研究のリサーチクエスチョンの設定

先行研究・関連研究の整理を踏まえ、本研究では次のとおり、2 つの「リサーチクエスチョン」を設定する。

【 リサーチクエスチョン１ 】

基礎自治体の市町村にコンパクトシティを促す立地適正化計画は、どのような背景とプロセスで創設され、従来の都市計画制度と比較してどのような特色があり、いかなる政策対応を期待されたのか。また、当初の期待された政策対応と導入後に明らかになった課題への

対応について、結果とその要因は何か。

（背景と視点）

人口減少期を迎えた日本の都市計画と都市政策は、「まちづくり 3 法」の制定と見直しを経て、これらの政策対応の成果も踏まえ、都市再生特別措置法の改正により、基礎自治体においてコンパクトシティを目指す立地適正化計画の制度が創設された。そこで、立地適正化計画の制度創設までの都市計画制度・政策の変遷をトレースするとともに、これまでにない都市計画手法を有する立地適正化計画について、自治体の計画行政の視点も踏まえて整理・分析し、その特色と意義を明らかにしたい。

その後、改正都市再生特別措置法が施行され、立地適正化計画の制度が導入されたが、制度導入後に明らかになった問題として、先ず「都市のスポンジ化」の問題が指摘され、次いで立地適正化計画の実効性を高めるために、「市街地の拡散を抑制すること」が求められた。特に後者の「市街地の拡散を抑制」が図られない要因として、立地適正化計画を策定した自治体においても、市街化調整区域の開発の規制緩和を改めない団体が多いことが問題視されたが、その状況と要因を、立地適正化計画策定の背景や目的等を踏まえて明らかにしたいと考える。

【 リサーチクエスチョン 2 】

市街地の拡散を食い止めコンパクトシティを志向する基礎自治体の実際の現場では、どのような政策対応により都市のスプロール化に歯止めをかけ、どのように立地適正化計画を策定し、求められる総合計画や個別計画との連動・連携について、結果とそれを左右した要因は何か。また、制度を創設した国の想定と当該自治体での実際の政策展開について、その違いと要因は何か。

（背景と視点）

基礎自治体における立地適正化計画の展開として、都市計画の研究者による都市整備分野における調査や事例研究の蓄積はあるが、計画行政の視点による、複数の自治体において福祉や健康など他の個別計画や所管部局との連携の実態を研究した事例はない。

本研究では、全国的には補助金目的で立地適正化計画を策定する団体が多い中で、市街地の拡散を食い止め、コンパクトシティの形成を目指す首都圏 4 自治体における立地適正化計画の策定と展開に関するケーススタディを通して、関連する個別計画や所管部局との連携の実際とその要因とともに、国の想定を超えた政策展開の実際とその要因を明らかにしたいと考える。

以上のように、本研究で「2 つのリサーチクエスチョン」を設定する意図は、「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」を行うに当た

って、立地適正化計画の制度創設に至る変遷と、制度の特徴、そして制度開始後に明らかになった課題など、立地適正化計画に係る「全国的な状況と問題」を先ず分析・考察すること。次いで、基礎自治体の実際の現場での立地適正化計画の策定や総合計画や個別計画との連動・連携について、当該自治体のケーススタディという「個別具体事例の状況と問題」の分析・考察につなげることによって、立地適正化計画による基礎自治体のコンパクトシティ政策の問題と課題を「マクロ」と「ミクロ」の 2 つ視点から問いを設定し、分析・考察することが必要と考えるからである。

5　論文の構成

本研究は、以下のとおり、序章・第 1 部・第 2 部・終章で構成する。

表 1　本研究の構成

序　章	本研究の対象と分析視角
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 章	人口減少期における日本の都市計画制度・政策の変遷
第 2 章	立地適正化計画の制度の要点と独自性
第 3 章	立地適正化計画施行後の課題とその対応
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 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
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
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
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
終　章	本研究の考察と総括及び計画行政の展望

出典:筆者作成

第 1 部は 3 章立て、第 2 部は 4 章立てとし、2 つのリサーチクエスチョン対応する各部で考察を行う。

第 1 部では、人口減少期を迎え日本の都市計画制度や都市政策は、どのような背景とプロセスを経て、コンパクトシティを目指す立地適正化計画の制度の創設に至ったのか。また、立地適正化計画は、これまでの都市計画制度と比較して、どのような違いと特色があり、どのような政策効果を期待されて導入されたのかについて考察する。

第 1 章では、人口減少期における日本の都市計画制度・政策の変遷について、まちづくり

3 法の制定と見直しを中心に、人口の減少を前提とした都市計画と都市政策の経緯を 3 つに分けて概観する。第 2 章では、第 1 章の都市計画制度・政策の変遷を踏まえたうえで、立地適正化計画の制度の要点と独自性に関し、立地適正化計画は、これまでの都市計画制度と比較して、どのような違いと特色があり、どのような政策効果を期待されて導入されたのかについて、自治体の計画行政の視点も踏まえて整理・分析する。

第 3 章では、第 2 章の立地適正化計画の特色等の整理を踏まえたうえで、立地適正化計画施行後の課題とその対応について、制度導入後に明らかになった問題として、「都市のスポンジ化」への対応や、立地適正化計画の実効性を高めるべく「市街地の拡散を抑制すること」への対応が求められたが、11 号条例による規制緩和の状況と要因の問題などを、立地適正化計画策定の背景や目的等を踏まえて考察する。

リサーチクエスチョンに関しては､第 1 部はリサーチクエスチョン 1 との関連性が強い。

第 2 部では、第 1 部で整理した立地適正化計画の制度の経緯と特色、課題の考察を踏まえて、全国的には補助金目的で立地適正化計画を策定する団体が多い中で、市街地の拡散を食い止めて、コンパクトシティの形成を目指す首都圏 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を通して、関連する個別計画や所管部局との連携の実態とともに、その要因を明らかにする。

第 4 章は千葉県佐倉市、第 5 章は埼玉県川越市、第 6 章は埼玉県毛呂山町、第 7 章は埼玉県春日部市の首都圏 4 自治体について、市街地の拡散を食い止めるための 11 号条例の廃止・見直しの対応、立地適正化計画の策定と展開等を計画行政の視点も踏まえて整理し、4 自治体の対応を考察・検証する。

リサーチクエスチョンに関しては､第 2 部はリサーチクエスチョン 2 との関連性が強い。

終章では、リサーチクエスチョン対する結論として、第 1 部及び第 2 部のそれぞれの小括と考察を行う。次いで、第 1 部及び第 2 部の研究を通してのインプリケーションとして、人口減少期の計画行政への提案を行うとともに、結びに、本研究の限界と今後の課題、計画行政の展望に言及する。

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

人口減少期の到来に伴い顕在化した様々な都市問題に対応するため、我が国ではこれまで都市計画法の線引き制度などによる土地利用の規制的な手法を用いながら、中心市街地活性化のほか立地適正化計画による誘導的な手法を組み合わせることによって、都市のスプロール化や中心部の空洞化などの諸問題に対応し、コンパクトシティ政策の取り組みを進めてきた。

第 1 部では、先ず日本の都市計画制度・政策の変遷として、「まちづくり 3 法」の制定と見直しを中心とした関連の法改正と制度改正を中心に、立地適正化計画の制度の導入に至るまでの都市計画の制度・政策の変遷の経緯とその概要について、国土交通省の法令解説資料等[28]を踏まえてトレースする。

特に、日本の都市計画制度・政策の変遷に関わる都市計画法等の大きな法制度改正については、当該制度改正や法改正に向けて社会資本整備審議会や都市計画中央審議会等の国の審議会で審議され答申が取りまとめられるとともに、これらの審議会の事務局や法改正を担当した中央省庁の職員が、その都度、制度や法律の改正の趣旨・目的や内容について、専門誌や書籍で解説を行っている。それらも参照することで、制度改正や法改正の背景や所管省庁の意向、さらには担当者の思いなども把握することができる。

また、第 1 章の最後では、内閣府や各省の様々な政策分野の計画等に掲げられたコンパクトシティ政策の反映状況の整理も行い、各省のコンパクトシティ政策の取り組みと政策の方向性の整理と確認を行っている。これは、人口減少を前提とした都市政策への転換期において、コンパクトシティの政策が所管の国土交通省にとどまらず、中央省庁の政策分野計画でも、一定の広がりが見られることを考察するためである。

そして、都市再生特別措置法が改正され、市町村にコンパクトシティの形成を促すための制度として「立地適正化計画」が導入されるが、制度と特徴、その運用のあり方については、国土交通省が「技術的な助言」として制度改正の度に改定・発出している「都市計画運用指針」に詳細に記載されている。その他にも同省による、改正都市再生特別措置法の説明資料のほか、状況の変化に対応して改定を重ねている「立地適正化計画作成の手引き」や「立地適正化計画の作成に関する Q&A」によって、特に計画を策定する市町村に向けた詳しい説明・解説資料としてまとめられていることから、都市計画や法律等の研究者による論考と合わせて、これらを参照している。

また、立地適正化計画の制度開始後に明らかになった課題への対応については、特に「都市のスポンジ化」と「都市のスプロール化と 11 号条例」の問題に焦点を当てている。これらの、基礎自治体においてコンパクトシティの取り組みを進めるに当たっての政策課題に

---

[28] 国土交通省のウェブサイト掲載の「都市計画関係法令」「都市計画制度の概要」「社会資本整備審議会」「都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画」などを参照
https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/index.htm

ついては、社会資本整備審議会・都市計画基本問題小委員会における検討と答申のほか、国土交通省の公表資料等を、この課題についての研究者の論考と合わせて参照している。

特に、立地適正化計画策定を策定した自治体が、11 号条例によって開発の規制緩和を行っている問題については、国土交通省の資料・データに加え、全対象自治体から回答を得た新聞社のアンケート結果を手掛かりとしている。これは、国土交通省も把握していなかった自治体の立地適正化計画の策定の狙いのほか、計画の運用状況に加えて 11 号条例への対応も調査していることから、計画を策定した自治体の思惑や計画の運用における問題を整理・分析する上で有効と考えたからである。

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

高度経済成長期以降、日本の都市政策は、都市への急速な人口流入と無秩序な市街地の拡大に対応して、郊外部での計画的な市街地整備と開発圧力のコントロールに主眼が置かれてきた。それは都市計画制度の変遷をレビューしても明らかである。

都市計画法は、高度経済成長期において、都市への急速な人口や都市機能の集中が進行した社会経済状況を背景として、1968 年に制定されたものである。その後、都市計画法の運用は、郊外部でのスプロールの防止を図る一方で開発を抑制するのではなく、計画的な新市街地の開発や誘導に重点を置き、集中する人口への対応と適切なインフラの水準を確保する観点から行われてきた。

こうした人口の増加を前提とした都市の拡大への対応から転換し、都市の内側に目を向け始める端緒となったのが、1997 年の「都市計画中央審議会基本政策部会」の中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」である。地方の小規模の都市では既に人口減少が始まりつつある状況で、都市政策はこの頃から「人口の減少」を前提としたものに舵を切り始めるのである。

この点について国土交通省都市・地域整備局都市・地域政策課（当時）の水野真司は、1968 年の都市計画法制定以来の都市計画中央審議会の答申や報告について、その時々の都市政策の方向性を描いたビジョンがどのような変遷をたどってきたかを考察している。

その中で、1979 年に遡る「長期的視点に立った都市整備の基本方向についての答申」は、都市部への人口集中による旺盛な住宅需要が存在する一方、都市基盤が十分に整備されないままに既にスプロールが進行したり、既成市街地が形成されていた中で良好な都市環境整備を図る方向性や方策を掲げるとともに、三大都市圏への集中問題に対し、都市整備の側面からアプローチを図ろうとしたものと振り返っている[29]。

これに対して、1997 年の上述の中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」は、開発圧力の低下や投資余力の減退といった状況を踏まえ、人口減少・高齢化、地球環境問題、都市活動の広域化といった現在の都市政策にも通じる課題の多くを抽出するとともに、「都市化社会」から「都市型社会」への移行と、従来の急激な都市化圧力に伴う郊外部での都市基盤整備から都市の中へ目を向け直す「都市の再構築」に政策の力点を移行しており、これが人口減少時代を見据えた政策への大きな方向性の転換になったと評価している[30]。

そこで、「人口の減少」を前提とした都市政策の端緒とされ、また、その後の「まちづくり 3 法」への片鱗も見られる中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」の概要を振り返っておきたい。

---

[29] 水野真司(2009)「これまでの都市政策に関するとりまとめとその方向」『新都市』2009 年 8 月号・第 63 巻第 8 号、財団法人都市計画協会、8 頁

[30] 同上、9 頁

都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」は、最初に報告の背景として、社会経済情勢や都市構造の変化等を踏まえ、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、都市生活者の視点に立った目指すべき将来像の提示、都市整備やこれを支える制度的な仕組みなど今後の施策の基本的方向等、今後の都市政策はいかにあるべきかについて明らかにすることが求められているとしている。

そして、「歴史的転換期を迎えた都市行政」として、戦後の高度成長期には都市化が急激に進展し、都市行政は郊外の新市街地整備を中心として増大する人口の受け皿づくりに追われてきたが、その流れが大きく変わろうとしており、我が国の人口のピークが間近に迫る中で都市の拡張テンポが低下する一方で、都市の内部には空洞化など新たな問題が出現している。そして、人口や産業が都市へ集中し、都市が拡大する「都市化社会」から都市化が落ち着いて成熟した「都市型社会」への移行に伴い、都市の拡張への対応に追われるのでなく、都市の中へと目を向け直し、「都市の再構築」を推進すべき時期に至ったとしている。

さらに改革の方向に関し、「既成市街地の再構築への政策の集中」について具体的な施策の方向として、郊外型の新規開発は抑制する方向へ転換し、既成市街地の再構築と都市圏でのネットワーク整備に重点投資を行う必要があり、特に、活力ある中心市街地の整備に向けて、都市機能の集積・再配置、都心住宅の整備、公益施設の街なか立地等を促進するため、計画・事業制度の充実により、既成市街地で都市機能を集積・再配置して都市を積極的に造り変える「ダイナミックな都市計画」への転換を図るべきとする。そしてこれらの施策は、大都市・地方都市を通じ、また、郊外にスプロール化して形成された市街地を含めて実施すべきであるとしている。

このように、人口の増加がピークを迎える前に公表された中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」では、これからの都市政策として「郊外型の新規開発の抑制」や「既成市街地の再構築」、そして「活力ある中心市街地の整備に向けた都市機能の集積・再配置」が改革の方向性として掲げられており、その後の都市計画制度・政策の主要立法となる「まちづくり 3 法」の制定につながっていくのである。

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

高度成長期の中心市街地は活気があり、地方都市では地域の文化や都市的なサービス提供の拠点として中心的な機能を担ってきた。しかし、1997 年の都市計画中央審議会基本政策部会の「中間とりまとめ」の時期は、地方の都市において既に人口減少が始まり、大型店の郊外立地などにより、特に地方都市において中心市街地の空洞化による衰退が深刻化していた。

そして、かねてから米国や経済界からの大型店の進出にかかわる規制の緩和や撤廃の要求が強く出されていたことから、2000 年に「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（大規模小売店舗法―大店法）が廃止された。

1973 年に制定された大店法は、大型店が出店する際に地域の中小小売業者や近隣商店街

の営業に影響が出ないように、新たに出店する大型店の売場面積、開店日や時間などの営業形態までも調整するものとしていた。しかし、このような「商業調整」は、WTO（世界貿易機関）のルールに反すると批判されて、2000 年に大店法が廃止されるとともに、大規模小売店舗立地法（大店立地法）が新たに成立した。

この、「まちづくり 3 法」[31]の 1 つ目のとなる大店立地法は、売場面積が 1,000 ㎡を超える大型店が新規出店や増床する場合は都道府県等に届出をした上で、従前の中小小売業者保護のための「商業調整」ではなく、生活環境の保全という視点から調整を行うものであり、経済産業省が所管する法律となる。

具体的には、大型店の出店や届出内容の変更に当たって、店舗の建物の配置、周辺の交通渋滞への対応、そして駐車場の確保や騒音・廃棄物への適切な対応など、周辺地域の生活環境面の保持を目的として国が定めた指針による数値基準に基づき審査される。つまり、生活環境面への配慮を行えば、大型店の出店や増床は原則自由であり、商業施設を適正な立地場所に誘導する機能は都市計画法に委ねられることになる。

そして、この大店立地法の動きに対応して、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（中心市街地活性化法）が 1998 年に成立した。

「まちづくり 3 法」の 2 つ目のとなる中心市街地活性化法は、それまでは個々の市街地の活性化策がばらばらに行われ、施策もハード面の整備に偏っていることから、道路の整備等の市街地の環境整備のハード面と空き店舗対策等の商業振興のソフト面の両方を、関係省庁と自治体、民間事業者等が連携して一体的に推進することを目的とした。関係省庁としては、当時の建設省、運輸省、通商産業省や自治省など同法の所管となる 13 省庁から政策メニューが提示されている。

市町村は空洞化･劣化が進む中心市街地に関し、国が公表する「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する基本的な方針」に基づき、活性化策の対象とする地域や方針、市街地の整備や商業振興等の事業についての基本的な事項を記した「中心市街地活性化基本計画」（基本計画）を関係者との協議のうえ策定し、国に提出して認定を求める仕組みである。

そして、「まちづくり 3 法」の 3 つ目の都市計画法の改正は、地方分権と規制緩和の流れを受け、地域の将来像に合った土地利用と地域の実情に応じた柔軟な都市づくりを進めるとともに、地域地区の充実化で問題への対応を図るために 1998 年に施行され、法の所管は

---

31 「まちづくり 3 法」の制定と見直しの背景と内容等については、以下のウェブサイトを参照

国土交通省都市局まちづくり推進課中心市街地活性化担当「中心市街地活性化のまちづくり―コンパクトなまちづくりを目指して」
https://www.mlit.go.jp/crd/index/outline/index.html
地域総合整備財団（ふるさと財団）「まちづくり三法の解説」
https://www.furusato-zaidan.or.jp/machinaka/project/3lows/progress.html
中心市街地活性化協議会支援センター「中心市街地活性化法の概要」
https://machi.smrj.go.jp/about/law.html

国土交通省（当時の建設省）である。

具体的には、市街地での大型店の立地に対して規制の緩い用途地域において、市町村が大型店の立地を制限する必要があると判断すれば、「特別用途地区」[32]や「特定用途制限地域」[33]が設定できる土地利用規制制度が設けられた。

特に前者は、12 種類の用途地域に重ねて指定することによって詳細な規制ができることから、これまでは「商業専用地区」や「小売店舗地区」などの 11 種類が定められ選択する仕組みになっていた特別用途地区を、地域の将来像に合った土地利用のため、市町村が独自に様々な用途の地域を定めることを可能にした。

このような、地域における商業との調整・調和に関し、自治体の裁量を拡大した都市計画の手法で対応することについて、前出の東京都立大学の饗庭は、自治体がその気になれば「レディメイド」ではなく「オーダーメイド」の手法を用いて大型店を規制できるようになったと述べている[34]。

地方分権時代における自治体の裁量を拡大した都市計画手法については、地域の将来像に合った土地利用を実現するために、市町村が目的・種類に応じて独自に様々な用途地域を定め、大型商業施設の立地調整を含む土地利用が推進されることが期待されたが、それはその後の立地適正化計画とも通じる側面があると言える。

2.2　まちづくり 3 法の効果

このような期待をもって制定された「まちづくり 3 法」[35]であるが、結果として、郊外へ

32　「特別用途地区」は、用途地域（住居、商業、工業等の市街地の大枠としての土地利用を定める地域。第 1 種低層住居専用地域など 13 種類がある。）が定められている地区において、地区の特性にふさわしい土地利用の増進や居住環境の保護などの特別の目的の実現を図るために、用途地域の指定を補完して定める地区である。都市計画法制研究会（2018）『よくわかる都市計画法　第二次改訂版』ぎょうせい、51-52 頁

33　「特定用途制限地域」は、非線引き白地地域（区域区分が定められていない都市計画区域内で、用途地域の定めがない地域）では、用途面からの土地利用規制が行われなくなることから、周辺環境の悪化が懸念されたため、良好な環境の形成や保持のため、地域の特性に応じて合理的な土地利用が行われるよう、制限すべき特定の建築物等の用途を定める地域である。同上、52-53 頁

34　饗庭（2021）前掲書、315 頁

35　この 3 法の制定に当たって、当時建設省は「まちづくり 3 法」とは言っておらず、当時の通産省であったいう。それは、グローバルスタンダードでは都市計画で大規模小売店舗等の立地をコントロールしていることから、商業問題ではなくまちづくりの問題として都市計画に主役を交代してもらい、自分たち（通産省）は戦線の正面から漸次撤退し、建設省を巻き込む戦略であり、「秀逸なキャッチフレーズ」だったと国土交通省の都市計画課長は述べている。

結局、この「まちづくり 3 法」という言葉は、その後、中小事業者による都市計画への期待の増大とともに関係各界の人口に膾炙し、国土交通省も「まちづくり 3 法」と称するようになったという。山崎篤男(2017 b)「まちづくり 3 法の見直し（平成 18 年都市計画法等・中心市街地活性化法の改正）その 2」『新都市』2017 年 2 月号・第 71 巻第 2 号、財

の大型店出店や公共施設移転の動きは拡大し、また市街化調整区域の開発も進められ、中心市街地の衰退と郊外化の流れを変えることはできなかった。

大店法から大店立地法に移行したが、大店立地法はあくまで大型店に対して周辺地域の環境への配慮を求める社会的な規制であることから、郊外型の大型店の出店は急増し、中心市街地の商店街のシャッター通り化に拍車をかけた。

中心市街地活性化法については、総務省の行政評価・監視結果に基づく勧告では、調査対象となった市町村の半数以上が中心市街地の活性化がなされていないとの認識を示していることから、膨大な予算が投じられたにもかかわらず、中心市街地の活性化は図られていないと指摘している[36]。また、会計検査院の決算検査報告では、タウンマネージメント機関(TMO)による中心市街地活性化策について、事業の実施体制、実施状況、効果測定の全ての点において不充分であることが指摘されている[37]。

3つ目の都市計画法の改正については、市町村が独自の用途規制を定めることで大型店の立地規制を行うことを可能とするものであったが、立地規制は私権制限につながり、住民・地権者や地域の関係者の説得に時間や労力を要することや、大型店の立地の影響は市町村の境界を越え、単独の市町村による規制では効果が限定的となることなどから、実際に規制を導入する市町村はごく一部となった。大型店の規制を行う特別用途地区は全国で10地区に、特定用途制限地域も実際に定められたのは 12 地域と少数にとどまり、「オーダーメイド」が用意されたにも関わらず、「特別用途地区」や「特定用途制限地域」はあまり使われなかったのである。

加えて、改正都市計画法の運用が進まない理由として、今に通じる問題であるが、自治体の財政状況の厳しさがあると考える。雇用や税収の確保・増加を望む市町村にとって、大型店の誘致は大いに有効な手段であり、大型店の立地が困難になるような特定用途制限地域の指定など、規制の強化を積極的に進めることは合意形成が難しいところである。また、周辺の市町村で規制が緩い場合には、そこに大型店の立地が進められる可能性があり、単独の市町村だけが大型店の立地を抑制するような規制の強化には、消極的にならざるを得ないところがある。

これらの問題は、地域経済が停滞し、人口減少が進む地方都市に特に当てはまるが、それは立地適正化計画の策定に合わせて市街化調整区域での開発規制緩和の見直しが進まない問題と事情が通じるものと言える。

結局のところ、規制緩和を受けて都市の内外に更に大型店が出店し、それは中心部から小売店舗を追い出すことにつながったため、中心市街地の空洞化に歯止めが効くことはなく、「まちづくり3法」は規制を強化する形で改正されることになるのである。

団法人都市計画協会、52頁

[36] 総務省(2004)「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告(平成16年9月)」

[37] 会計検査院(2004)「タウンマネージメント機関(TMO)による中心市街地の商業活性化対策について(平成16年11月)」

3　まちづくり 3 法の見直し

施行された「まちづくり 3 法」の実績や今後のあり方ついて、法を中心的に所管する国土交通省と経済産業省は、次のようにまとめている。

「まちづくり 3 法」は、中心市街地の活性化に取り組む地域は数多くあるものの、総じて中心市街地の状況は必ずしも改善していない。現状のまま中心市街地が衰退し、市街地の機能が郊外へ拡散していくと、地方財政が都市のインフラ維持のためのコストに耐えられなくなり、高齢化や治安の悪化等によりコミュニティの維持も困難になった中で 、こうした危機感から、近年は市街地の郊外への拡散を抑制し、まちの機能を中心市街地に集中させるコンパクトシティがキーワードになり、その実現が必要となってきたとする[38]。

また、中心市街地の賑わい回復について、 国は、都市機能の市街地集約と賑わい回復の一体的取り組みとに対して選択と集中により重点的な支援を行い、自治体は、商業機能の強化だけではなく都市機能全般の強化を含めた総合的なタウン・マネジメント活動への機能拡充を図るべきであり、自治体がまちづくり全体の設計を行うことが必要であるとしている[39]。

このような考え方と今後のあり方に基づき、国土交通省と経済産業省を中心として「まちづくり 3 法」の見直しが進められ、国土交通省の社会資本整備審議会は答申「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか」において、都市機能の拡散と中心市街地の空洞化に歯止めをかける政策として、都市機能を集約し、集約拠点とその他の地域を公共交通ネットワークで結ぶ「集約型都市構造」の実現を提言した[40]。

そして国は、振興と調整の要素を連動させた総合的な中心市街地活性化の推進を図るために、2006 年 1 月に中心市街地活性化法と都市計画法の改正法を提案している。なお、「まちづくり 3 法」のひとつである大店立地法についても、商業施設以外の娯楽施設等も対象とするなどの見直しを求める意見もあったが、大店立地法については同年の法改正はなく、指針の改定等が行われている。

同年 5 月に成立した、「まちづくり 3 法」の改正法の概要を、中心市街地活性化法から以下に述べる[41]。

38　国土交通省（2006 a）「社会資本整備審議会答申 人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について（平成 18 年 2 月）」

39　経済産業省（2005）「産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議 中間報告 コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して（平成 17 年 12 月）」

40　国土交通省（2006 b）「社会資本整備審議会答申 新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）（平成 18 年 2 月）」

41　「まちづくり 3 法」の改正法の内容については、以下、前掲注 31 のほか、国土交通省土地・地域整備局都市計画課長として法改正に携わった山崎篤男（2017 a）「まちづくり 3 法の見直し（平成 18 年都市計画法等・中心市街地活性化法の改正）その 1」『新都市』2017 年 1 月号・第 71 巻第 1 号、財団法人都市計画協会、51-53 頁及び山崎（2017 b） 前

先ず、基本法的な位置づけとして、改正前の正式な法律名である「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」に含まれる「市街地の整備改善」と「商業等の活性化」という二つの施策にとどまらず、中心市街地の活性化においては、まちづくりや都市構造を含めた総合的な取り組みが必要であるため[42]、基本法的な形として、より一般的な「中心市街地の活性化に関する法律」へと名称を変更した。

そして、最も大きな改正点は「選択と集中」の考え方を取り入れたことである。市町村が中心市街地活性化法に基づく支援措置を受けるために策定する中心市街地活性化基本計画の策定手続きについて、これまでの公表、主務大臣及び都道府県への写しの送付に止まっていた作成手続きを見直し、実現可能性や活性化への寄与度を基準とし、内閣総理大臣が認定を行う制度に改めている。また国の体制等の強化として、内閣総理大臣を本部長とする「中心市街地活性化本部」を設置し、基本方針案の作成、各省庁間にまたがる各種支援施策の総合調整、活性化事業の実施状況のチェック、レビューを行い、支援地域の選定を厳正に行うものとしている。

また、市街地への都市機能集約については、商業の活性化やハード面の整備に留まらず、多様な都市機能の中心市街地への集約を行うための法改正も行っている。具体的には、中心市街地への居住等の促進について、中心市街地への住宅供給を促進するための支援として、国に認定された基本計画が定める中心市街地でのマンション建築費用の助成等を行い、中心市街地における公共公益施設の建設や空きビルの転用に伴う改修等に対して支援を行い、都市機能の中心市街地への誘導を図る。

このような改正により、商業を軸にした中心市街地の活性化から、様々な都市機能の誘導・集約による中心市街地の活性化へと政策の位置付けが強化されたのである。

次に、都市計画法の改正について、主な 3 点について述べる。

先ず、大規模集客施設立地の適正化である。延べ床面積が 10,000 ㎡を超える大型小売店舗などの大規模集客施設（店舗以外にも、飲食店、劇場、映画館、展示場等が含まれる）の立地について、用途地域による規制を厳格化し、原則として、商業地域、近隣商業地域及び

掲書、57-59 頁並びに同省住宅局市街地建築課長として同法改正に携わった、井上俊之(2007)「まちづくり三法の改正とコンパクト・シティ実現に向けた論点」『日本不動産学会誌』第 21 巻第 2 号、日本不動産学会、10-15 頁参照

なお、「まちづくり 3 法」の改正は、これまでの土地利用規制を大きく変え、都市計画法にとどまらず建築基準法の用途規制を大幅見直しに踏み込むものとなるため、早くから両課長において対応策の協議を進め、法改正の実現まで「2 人 3 脚」で進めていったとのことである。山崎(2017 b) 前掲書、53-54 頁

[42] 財団法人都市計画協会 (2007)『コンパクトなまちづくり 改正まちづくり三法による都市構造改革』ぎょうせい、42 頁。なお同書で改正法の内容と趣旨を解説しているⅠ章の「まちづくり三法の見直しとコンパクトなまちづくり」(2-77 頁) については、国土交通省土地・地域整備局都市計画課開発企画調査室長として法改正の全体調整を行った渋谷和久が法改正の背景を含め解説している。また、渋谷による都市計画法の改正の解説については、渋谷和久(2006)「都市計画法改正の概要」『日本不動産学会誌』第 20 巻第 2 号、日本不動産学会、11-15 頁を参照

準工業地域にのみ立地できることとした。さらに、第二種住居地域、準住居地域、工業地域、市街化調整区域及び非線引き地域は、原則として、大規模集客施設が立地できないよう規制し、大型店の郊外出店は強く規制されることになった。

次に、広域調整の仕組みの創設である。都道府県が広域的な視点から望ましい立地を調整できるような仕組みを整備し、市町村が用途地域の変更等を行う場合には、都道府県知事の同意が必要となるが、その際、関係する他の市町村の意見を求めることを可能とする。また、「準都市計画区域」[43]の指定権者を、市町村から広域的視点で指定が行える都道府県に改めた。

そして、公共公益施設の中心市街地への誘導であり、これまで都道府県の開発許可が必要ない、病院、福祉施設、学校及び庁舎などの公共公益施設の建築を目的とする開発についても開発許可制度を見直し、許可の対象としたのである。

以上のような「まちづくり 3 法」の見直しによって、大型店の郊外立地規制強化という対処療法だけでなく、日本の都市政策やまちづくりは、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、すなわちコンパクトシティへ本格的に展開していくこととなるのである。

4　中央省庁の政策分野計画におけるコンパクトシティ政策の反映

人口減少に対応したまちづくりへの転換の必要性が唱えられる中で、2003 年の社会資本整備審議会の答申「都市再生ビジョン」では「市街地のコンパクト化」や「都市機能の集積」という言葉が使われたが、次いで 2006 年の同審議会の答申において、「集約型都市構造」という名称で実質的にコンパクトシティ政策が国の方針として提示されることとなる。

それは同年の、大規模集客施設の立地制限などを図るために「まちづくり 3 法」の見直しにつながるとともに、その後 2012 年の、都市の集約化等により都市の低炭素化を図る「都市の低炭素化の促進に関する法律」の制定を経て、日本の都市政策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）」への展開を本格的に図っていくこととなるのである。

国土交通省は、2014 年に公表した「国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～」において、急激に進む少子高齢化や切迫する巨大災害の発生等に対応する 2050 年を見据えた国づくりの考え方として、「コンパクト＋ネットワーク」を提言した。これは、人口減少下において行政や生活サービスを集約（コンパクト）化して効率性を確保するとともに、公共交通ネットワークの再構

43　「準都市計画区域」は、積極的な整備又は開発を行う必要はないものの、一定の開発行為等が現に行われ、又は行われると見込まれる一定の区域であって、土地利用の規制や環境保全のための措置を講ずることなく放置すれば、将来における一体の都市としての整備等に支障が生じるおそれがある区域（具体的には、都市計画区域外の既存集落や幹線道路の沿道、高速道路のインターチェンジ周辺等が想定される。）として都道府県が定める。準都市計画区域においては、用途地域や特別用途地区、特定用途制限地域等を定めることができる。都市計画法制研究会編著（2018）前掲書、15-17 頁

築によって、各種の都市機能に応じた人口の確保と新たな価値の創造を促すものである。

そこで、本研究の主題である立地適正化計画について延べる前に、「国土のグランドデザイン2050」と同時期の、内閣府や各省の様々な政策分野の計画等に掲げられたコンパクトシティ政策の反映状況の概要を確認しておくこととする。

それは、人口減少を前提とした都市政策への転換期において、コンパクトシティの政策が所管の国土交通省にとどまらず、中央省庁の政策分野計画でも一定の広がりが見られることを整理・確認するためである。

○「第 3 次社会資本整備重点計画」（2012 年 8 月 31 日閣議決定） 【社会資本整備】

人口減少、少子・高齢化、地球環境問題や東日本大震災を契機としたエネルギー制約といった我が国が抱える問題を踏まえると、今後、多くの都市が目指すべき基本的方向は、コンパクトでエネルギー効率の良い「集約型都市構造」である。

都市機能の集約化・街なか居住の推進、地域内の移動円滑化を図るため、都市構造の転換を早急に進める必要があり、中心市街地等の集約拠点への都市機能の集約化の促進、街なか居住の推進といったまちづくりとともに、公共交通を中心とした地域内の移動円滑化を合わせて進めていく。

○「日本再興戦略」（2013 年 6 月 24 日閣議決定） 【成長戦略】

立地競争力の更なる強化と都市の競争力の向上を目指しコンパクトシティの実現のため、都市再構築戦略を策定し、地方都市におけるコンパクトシティの実現に向けて、支援措置や土地利用制度との組合せによる民間を活用した住居や生活機能の街なかへの誘導、空き地の集約化、空きビル等の活用推進のための制度構築や市役所、学校跡地等の公的不動産の有効活用の推進など民間主導による「身の丈に合った再整備」、来訪型の都市型産業の立地を促進することにより、都市構造のリノベーションを推進する。

安心して歩いて暮らせるまちづくりのために、コンパクトシティの実現及び移動機会の増大を図るため、地域の関係者間の役割分担と合意の下で公共交通の充実を図る仕組みの構築と高齢化社会に適応した公共交通を補完する取組を進める。

○「社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」（2013 年 8 月 6 日） 【社会保障制度改革】

QOL の維持・向上を目標として、住み慣れた地域で人生の最後まで、自分らしい暮らしを続けることができる仕組みとするためには、病院・病床や施設の持っている機能を、地域の生活の中で確保することが必要となる。

医療サービスや介護サービスだけなく、住まいや移動、食事、見守りなど生活全般にわたる支援を併せて考える必要があり、このためには、コンパクトシティ化を図るなど住まいや移動等のハード面の整備や、サービスの有機的な連携といったソフト面の整

備を含めた、人口減少社会における新しいまちづくりの問題として、医療・介護のサービス提供体制を考えていくことが不可欠である。

○「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～」(2014年6月24日閣議決定) 【経済・財政改革】

コンパクトシティ、スマートシティ等の形成に向けて、民間の資金やノウハウを活かし、都市機能の集約を含めた都市再生や地域公共交通網の再構築、中心市街地の活性化を推進するとともに、子育てしやすく高齢者の暮らしやすい住宅・まちづくり、無電柱化などの景観や防災に配慮したまちづくりや、開かずの踏切の解消等に向けた取組のほか、環境モデル都市等の持続可能な地域づくりを推進する。

人口減少・高齢化や厳しい財政制約の下で、民需誘発効果や投資効率の高いインフラ、国際競争力を強化するインフラや国土強靱化、防災・減災等に資するインフラに重点化し、コンパクトシティ等による集約・活性化、インフラの維持管理・更新を効果的、効率的に実施する。

○「健康・医療戦略」(2014年7月22日閣議決定) 【健康長寿社会の実現】

高齢者等が安心して健康に暮らせる住宅・まちづくり・交通の実現に向けて、医療、福祉等の都市機能の集約と公共交通沿線等への居住によるコンパクトなまちづくりを推進するとともに、公共交通の充実による移動機会の増大を図る。

地域の健康寿命伸長産業の振興とともに新しい地域のヘルスケア社会システムを構築する上で、公共交通を補完するものとして超小型モビリティの普及のための先導的取組を実施する。

○「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2014年12月27日閣議決定) 【地方創生】

地方都市では拡散した市街地で急激な人口減少が見込まれる一方、大都市では高齢者の急増が見込まれている。健康で快適な生活や持続可能な都市経営を確保するためには、都市のコンパクト化と、公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成が必要であり、各種の取組と連携しつつ周知・普及を図り、都市のコンパクト化と公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成を積極的に推進する。

こうした都市のコンパクト化等に向けた取組に当たっては、都市全体の観点から、地域包括ケアシステムの構築や公共施設の再編、中心市街地活性化等関係施策との整合性や相乗効果等を考慮しつつ、総合的に検討する必要がある。このため、都市のコンパクト化と、公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成の実現に向けた市町村の取組が一層円滑に進められるように、関係府省庁による「コンパクトシティ形成支援チーム(仮称)」を設け、強力な支援体制を構築する。

日本において「集約型都市構造」としてコンパクトシティの政策の方向性が示されたのは、既述の 2003 年の社会資本整備審議会答申の「都市再生ビジョン」で「市街地のコンパクト化」や「都市機能の集積」という言葉が使われ、3 年後の 2006 年に同審議会の答申において、「集約型都市構造」という名称で漸く実質的にコンパクトシティ政策が国の方針として提示されたのである。

その後、人口減少に対応したまちづくりへの転換の必要性が唱えられる中で、2014 年に国土交通省の「国土のグランドデザイン 2050」において「コンパクト＋ネットワーク」が提言されるが、内閣府や他の省庁の政策分野の計画においても、コンパクトシティや都市の集約化の意義と必要性が同時期に掲げられることになる。

つまり、日本におけるコンパクトシティ政策の実質的な国の方針の提示は、2006年と遅かったものの、その後は 10 年を待たずに国土交通省のほか内閣府や各省の計画において取り入れられ、それは「国土づくり」のほか「社会資本整備」、「成長戦略」、「社会保障制度改革」、「経済・財政改革」、「健康長寿社会の実現」や「地方創生」までの多様な政策分野で掲げられる。

欧州と比べ持続可能な都市づくりで明らかに後れを取っていた我が国であるが、各省の政策分野の計画におけるコンパクトシティの政策の反映は、人口減少に対応したまちづくりへの転換の必要性が高まったことの表れであると言えるが、それは都市再生特別措置法の立法と省庁横断的な関係省庁による「コンパクトシティ形成支援チーム」の創設へとつながっていくのである。

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

2014 年に都市再生特別措置法が改正され、市町村にコンパクトシティの形成を促すための制度として「立地適正化計画」が新たに導入された。

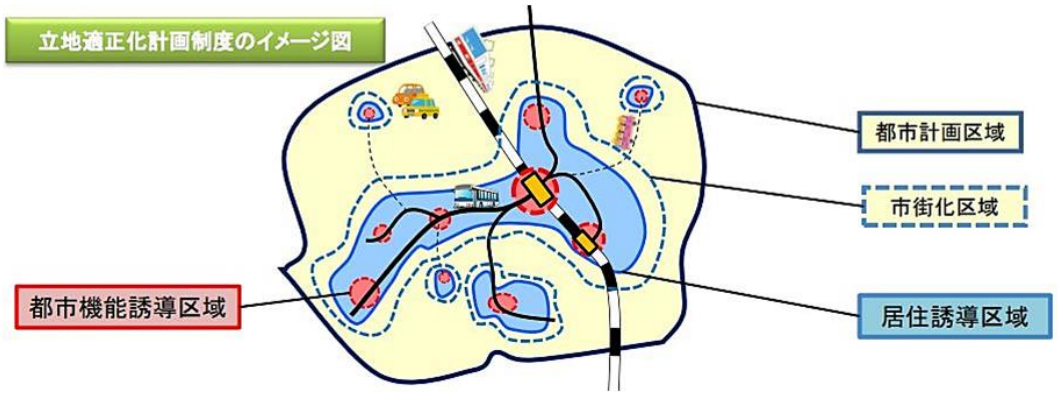
立地適正化計画は、都市再生特別措置法に基づき、市町村が作成することのできる計画であり、都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの）の立地の適正化を図るための計画である。

立地適正化計画に定める事項としては、その計画区域を定めるとともに、①立地の適正化に関する基本的な方針、②居住誘導区域（都市の居住者の居住を誘導すべき区域）と市町村の誘導施策、③都市機能誘導区域（都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域）と当該区域ごとに立地を誘導すべき都市機能増進施設、市町村の誘導施策等である（図 3)。

また、立地適正化計画は、市町村が都市全体の観点から作成する、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であるが、①の基本的な方針は、都市計画法に基づく市町村の都市計画に関する基本的な方針である市町村マスタープラン（都市計画マスタープラン）の一部に位置付けられるものとなる。

そして、「都市再生基本方針」（2014 年 8 月 1 日閣議決定）及び国土交通省が同日に決定した「都市計画運用指針」では、立地適正化計画の制度の要点について、次のような内容を

図 3 立地適正化計画における区域設定と仕組みのイメージ



出典:国土交通省(2015)「改正都市再生特別措置法等について(平成 27 年 6 月 1 日時点版)」

記載している[44]。

① 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ある。一つの将来像として、概ね 20 年後の都市の姿を展望することが考えられるが、あわせてその先の将来も考慮することが必要である。

② 立地適正化計画の区域は、都市全体を見渡す観点から、都市計画区域全体、一つの市町村内に複数の都市計画区域がある場合には、全ての都市計画区域とすることが基本となる。立地適正化計画には、居住誘導区域と都市機能誘導区域の双方を定めるとともに、原則として居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定めることが必要である。

③ 立地適正化計画を策定する際は、当該市町村の現状把握・分析・課題の整理、まちづくりの理念や目標・目指すべき都市像の設定が必要であり、あわせてその実現のための主要課題の整理、施策を実現する上での基本的方向性を記載することが考えられる。

④ 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。人口等の将来の見通しは、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口の値を採用・参酌すべきである。

⑤ 居住誘導区域・都市機能誘導区域については種々の誘導的手法が講じられるが、これとあわせて、地域の実情に応じ、居住誘導区域外・都市機能誘導区域外における住宅等の立地を規制する措置を講じることも考えられる。

⑥ 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、開発許可制度の届出制度の趣旨を反映した運用と、これらの措置により居住等の誘導がなされた際には、市街化区域を市街化調整区域に編入するよう区域区分を見直すことも考えられる。

⑦ 居住誘導区域外・都市機能誘導区域外において講じられる届出制は、市町村がこれらの区域で行われる住宅開発等（1,000 ㎡以上の住宅建築目的の開発行為、3 戸以上の住宅・寄宿舎や有料老人ホーム等の建築目的の開発行為、これら建築物の新築・改築・用途変更等）や誘導施設の整備（誘導施設の建築目的の開発行為、誘導施設の新築・改築・用途変更）の動きを把握するための制度であるが、居住誘導区域等への誘導に何らかの支障が生じると判断した場合には、規模の縮小、居住誘導区域内等への立地、開発行為等自体の中止等を調整し、これが不調な場合には勧告し、居住誘導区域内の土地の取得のあっせん等に努める。

---

44 立地適正化計画に関する事項が記載された「都市再生基本方針」及び「都市計画運用指針」は、都市計画法制研究会（2014）『コンパクトシティ実現のための都市計画制度 平成 26 年改正都市再生法・都市計画法の解説』ぎょうせいの「資料編」を参照。なお、国土交通省が制度改正の度に改定・発出する「都市計画運用指針」は、地方自治法第 245 条の 4 の規定に基づき行う「技術的な助言」の性格を有するものである。

⑧ 立地適正化計画の区域（市街化調整区域を除く）のうち、居住誘導区域外の区域で、住宅地化を抑制すべき区域については、都市計画に居住調整地域を定めることができ、この地域内で行われる届出対象となる住宅開発等については、居住調整地域を市街化調整区域とみなして、開発許可制度が適用される。

⑨ 居住誘導区域外の区域のうち、住宅が相当数存在し、跡地の面積が現に増加しつつある区域で、良好な生活環境の確保や美観風致の維持のために跡地・樹木の適正な管理が必要となる区域については、跡地等管理区域と跡地等管理指針を定めることができ、市町村は、跡地等の所有者等に対し指導・助言・勧告等を行い、市町村又は都市再生推進法人等は、所有者等と管理協定を締結して当該跡地等の管理を行うことができる。

その他に立地適正化計画は、従来の線引きによる開発規制に加えて、計画に示された都市の全体像の下で民間開発の誘導を図るものであるため、計画の策定に当たっては、公聴会の開催など住民の意見を反映させるための措置を講じるとともに、民間事業者やNPO、公共交通事業者等の多様な関係者と合意形成を図ることとしている。

また、コンパクトシティの形成が中長期的な取り組みであることを踏まえ、立地適正化計画は上記①に基づき20年程度を計画期間とするとともに、概ね5年ごとに計画の進捗状況と成果を評価して、計画の内容を見直すこととしている。

総じて立地適正化計画は、前章で述べたとおり、これまでの中心市街地活性化事業が大きな成果を上げられない中で、従来の「単心型」の中心市街地活性化事業との違いとして、複数の拠点と拠点間のアクセス確保のための公共交通の整備という「多極ネットワーク型（コンパクト・プラス・ネットワーク型）」の政策であることを明示し、かつ強調しているところである。

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

都市計画法によるこれまでの都市計画制度は、用途地域等の「土地利用規制」で都市のあり方を一定程度コントロールしてきたが、用途地域の制度自体は 13 類型から指定すれば、その後の具体的な施設の立地については、言わば「お任せ」となる制度であった。

それに対して立地適正化計画の特色のひとつは、各種の都市機能に着目し、これらを計画の中に位置付けて必要な都市施設等を積極的に「選択して誘導」することで、将来に向けたまちづくりを進める新たな仕組みを取り入れたことである。

つまり、新たな区域制度として立地適正化計画では、居住誘導区域と都市機能誘導区域という2つの誘導区域概念を導入したが、これは単にエリアの指定をするのではなく、いずれの区域も居住や都市機能増進施設の立地を誘導するための「新たな区域概念」である。そして、このうち都市機能誘導区域内への立地誘導の対象となる「都市機能増進施設」は、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

あって、都市機能の増進に著しく寄与するものであり、必要な都市機能を中心市街地や拠点に誘導しようとする点が、従来の都市計画法にはない手法と言える。

このことについて国土交通省は「立地適正化計画作成の手引き」において、「これまで都市計画の中で明確には位置づけられてこなかった各種の都市機能に着目し、これらを都市計画の中に位置づけ、その「魅力」を活かすことによって、居住を含めた都市の活動を「誘導」することで都市をコントロールする新たな仕組みを構築していることに留意し、視野を広げて取り組むことが必要です。（中略）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」と述べている[45]。さらに「都市計画運用指針」では、「都市計画法に基づく市町村マスタープランや土地利用規制等とは異なる全く新しい仕組みである」とまで表現している[46]。

第 2 の特色として、立地適正化計画は居住誘導区域と都市機能誘導区域という 2 つの区域指定制度を導入したが、その 2 つの誘導区域の間を関係づけるための手段として公共交通網の整備や交通計画との連携という手法を取り入れたことである。

これまで「都市計画」と「交通計画」は、制度としては別のものとして切り離した上で、政策の運用における対応として両者の連携を図るにとどまっていた。これに対して立地適正化計画は、この都市計画と交通計画の 2 つの制度間の連動・連携を、立地適正化計画というひとつの計画の中において制度化している。具体的には、その 2 つの制度間の連動・連携を図るために、立地適正化計画の制度を設ける法整備として、「都市再生特別措置法」の改正は「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（地域公共交通活性化再生法）の改正と一体的に行っている。

都市計画と交通計画の 2 つの制度間の連動・連携を立地適正化計画において行う政策的な目的は、人口減少と高齢化が進行する中で、暮らしやすい地域を形成するために、複数の拠点への都市機能の集約を促進するとともに、拠点同士を結ぶ公共交通ネットワークを維持・活性化し、さらに公共交通沿線などに居住を誘導していくための一体的な施策が必要としているからである。

こうした観点から、地域公共交通活性化再生法においては、持続可能な地域公共交通ネットワークを形成するための地域公共交通網形成計画を自治体が新たに作成できるようにしたこと。また、自治体が地域公共交通網形成計画に即して地域公共交通再編実施計画を作成して国土交通大臣の認定を受け、バスの路線や事業内容の変更等を行うなど面的な公共交通ネットワークを再構築するための事業として、新たに創設された地域公共交通再編事業を自ら実施し、又は実施する運送事業者を支援する仕組みも特徴と言える。

---

45 国土交通省（2022 a）「立地適正化計画作成の手引き（令和 4 年 4 月改訂）」、5 頁

46 「都市計画運用指針・Ⅳ-1-3 の 3」、傍点は筆者。都市計画法制研究会（2014） 前掲書、資料編 159-160 頁

これらのことは、2 つの法律の改正が共通の目的で行われたことにより、自治体が中心となって、福祉や商業などの生活サービス機能と居住を誘導することによるコンパクトなまちづくりと、それと連携した公共交通ネットワークの構築に一体的に取り組む政策の枠組ができたとされている[47]。

また、都市計画と交通計画は、国の所管としてはいずれも国土交通省になるが、同省では、都市再生特別措置法による立地適正化計画と地域公共交通活性化再生法による地域公共交通網形成計画を活用して、地域におけるコンパクトシティ・プラス・ネットワークの形成を推進するために、計画作成や事業実施等について、国土交通省が市町村を総合的に支援する体制を整備している。

具体的には、都市計画と交通計画が連携した総合的なまちづくりの展開を進めるために、本省内に都市と交通の合同プロジェクトチームを設置し、局を超えて意欲ある自治体を支援する体制を設けている。また本省のほか、地方の整備局（建政部）や運輸局（企画観光部）による現地支援を進めるため、計画策定や事業実施等の相談に地方のワンストップ窓口で対応するほか、制度の内容や活用方法等に関する説明会をブロック毎に開催するとともに、先進自治体や学識経験者等の人材の紹介などを行うこととしている[48]。

第 3 の立地適正化計画の特色は、異なる制度間の連動・連携として「都市計画」と「交通計画」のほか、「居住・都市施設の立地誘導」と「財政・金融・税制の支援」という、やはり別の領域となる制度や政策を、ひとつの計画の中で連携する仕組み取り入れていることである。

そしてこの「財政・金融・税制の支援」の施策のうち、自治体に最も利用される補助金として「社会資本整備総合交付金」がある。これは、「都市機能誘導関係」としては、医療・社会福祉・教育文化・商業など、都市機能誘導区域内に一定の誘導施設を整備する事業に対して、当該事業費の最大 50%が補助される。また、「公共交通施設関係」としては、LRT、駅前広場、バス乗り換えターミナルや待合所などの生活に必要な機能へのアクセスや立地誘導を支える公共交通施設を整備する事業に、やはり 50%までの補助を行うものである。

さらに、この「社会資本整備総合交付金」は創設時には単年度で 9,000 億円規模の予算が措置され、自治体による都市再生事業で利用の多い「都市・地域交通戦略事業」では、通常の補助率が 3 分の 1 のところ、立地適正化計画に基づく各誘導区域内の事業に対しては 2 分の 1 に補助率が引き上げられるとともに、補助対象や面積要件も拡大されるなどの優遇措置が設けられていることから、これらは自治体にとって立地適正化計画を策定する大きな誘因となっている。

次いで、税制上の支援制度としては、都市機能を誘導すべき区域の外から内への事業用資産の買換特例として 80%の課税繰延べが認められ、区域外からまちなかへの移転を誘導したり、誘導すべき都市機能の整備の用に供する土地等を譲渡した場合の買換特例として所

47　都市計画法制研究会（2014）前掲書、30 頁
48　国土交通省（2015）前掲書、30 頁

得税の全額控除を認めるなど、いずれも都市機能を誘導する事業を促進するための税制として、立地適正化計画の策定を条件として活用できるものである[49]。

また、本研究のテーマである立地適正化計画の他の計画や制度と連携した展開について言えば、従前の都市計画にはない立地適正化計画の特質として、上記の交通計画や財政・税制などの密接な関係がある制度間の連携を図るために、単に方針や指針によって連携を促すにとどまらず、法制度的な措置による周到な制度設計がなされていることである。このことに関連し、国土交通省の「都市計画運用指針」では、「このような観点から、都市計画法に基づく都市計画に加えて、いわば広義の都市計画制度である立地適正化計画を活用することが重要である」と表現しているところである[50]。

そして、このような関係ある複数の制度間の連携の仕組みは、中心市街地活性化計画でも取り入れてはいるが、立地適正化計画において、より実効力のある総合的・効果的な仕組みとして確立させているのである。

さらに、行政法学者の亘理格は、また別の視点から立地適正化計画の新たな手法について言及している。

それは、同じ市街化区域の中に居住や施設の立地について「誘導区域」を設定し、それに応じて規制の特例や財政・金融の補助制度によって「差別化する（禁止ではない）」ことで区域内への誘導を図り市街地の拡散を抑制するという政策は、前例のない都市計画の手法であること。また、都市計画法上は、市街化区域と市街化調整区域間の区域区分や地域地区の指定等を通して実現することが予定されていた土地利用秩序が、都市再生特別措置法という別の法律により軌道修正がなされていること。さらに、本体である都市計画法自体の改正ではなく都市再生特別措置法という関連法律によって、このような制度が創設されたことについては、「都市計画法という本体をなす法制度の抜本的改正は非常に困難である一方、急激に進行する人口減少と都市の縮退に対し効果的に対処するには、都市再生特別措置法に基づき機動性の高い新たな法制度を設けた方が、より短期間に現実的で効果的な対応が可能であるという実務的考慮によるものと考えられる」と指摘しているところである[51]。

3 立地適正化計画と他の個別計画との関係

立地適正化計画と他の個別計画の関係として、先ず立地適正化計画自体が、都市全体を見渡したマスタープランとしての性質を持つものであることから、都市計画法に基づく市町村マスタープラン（都市計画マスタープラン）の一部に位置付けられるものであることは先に述べたとおりである。

49　財政・金融・税制の支援の施策については、同上、72-74 頁

50　「都市計画運用指針」（Ⅳ-1-3 の 1）、傍点は筆者。都市計画法制研究会（2014） 前掲書、資料編 157 頁

51　亘理格(2017)「誘導的手法としての立地適正化計画　その特徴と課題」『日本不動産学会誌』第 31 巻第 2 号、日本不動産学会、44-48 頁

このことから国土交通省は、都市計画マスタープランを新たに作成する場合や改定する場合は、都市計画マスタープランに策定した立地適正化計画の記載事項（特に居住や都市機能の誘導の方針）を盛り込んで策定や改定することを求めている[52]。

また、これも先述したとおり、立地適正化計画と最も関連がある個別計画である地域公共交通計画については、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を一体的に行うことにより、2つの制度間の連動・連携を制度として組み立て、コンパクトシティの形成に向けて都市全体の観点から公共交通ネットワークの再構築を進めることとしている。

そして、都市計画マスタープランと地域公共交通計画は、いずれも国の所管としては国土交通省になるが、立地適正化計画と連携が求められる施策や計画は他省庁にも及ぶものである。それは、制度の発足時に閣議決定した「都市再生基本方針」に、「都市のコンパクト化の推進等を第一に、住まい、医療・福祉施設、子育て施設、教育・文化施設、商業施設、駐車場等の立地や公共交通ネットワークの形成を含め、都市全体の観点から都市のコンパクト化を推進していくことが重要である。」と明確に述べられている。

このような、「医療・福祉施設、子育て施設、教育・文化施設」などの、国土交通省の所管以外の施策も含め立地適正化計画が確実に連携を図るために、「都市計画運用指針」において、都市計画マスタープランや地域公共交通計画以外の関連施策についても、それぞれ詳細に留意事項を記載している[53]。

6. 他の計画との関係

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ある。したがって、下記のように、公共交通施策、商業施策、住宅施策、医療・福祉施策、農業施策、防災・減災施策など多様な分野の計画との連携が求められる。

① 市町村マスタープラン（略）

② 都市計画区域マスタープラン（略）

③ 地域公共交通（略）

④ 中心市街地活性化

中心市街地の活性化に関する法律第 9 条に規定する基本計画は、市町村マスタープラン（これにみなされる立地適正化計画を含む。）に適合することとされているところであり、例えば、都市機能誘導区域を設定してある施設を誘導しようとする一方、別の場所に中心市街地の区域を設定して当該施設の整備を促進するといったことがないよう、十分に調整を行うべきである。

---

52 「都市計画運用指針」（Ⅳ-1-3 の 6）、都市計画法制研究会（2014）前掲書、資料編 163 頁及び国土交通省（2022 b）「立地適正化計画の作成に関する Q&A（令和 4 年 4 月 1 日改訂）」、12 頁

53 「都市計画運用指針」（Ⅳ-1-3 の 6）、都市計画法制研究会（2014） 前掲書、資料編 163-164 頁

⑤ 脱炭素型まちづくり

コンパクトシティの取組は、公共交通の利用促進と相まって、都市機能の集約を通じて自動車に過度に依存しない生活の実現や自動車の移動距離の短縮等を図るものでもあることから、温室効果ガスの排出削減、さらには地域の脱炭素化に資する取組である。「都市機能の集約の促進」については、地域における地球温暖化対策の推進のために策定する地方公共団体実行計画（地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年法律第117号）第21条第1項）の計画事項とされていることから、立地適正化計画と地方公共団体実行計画が整合をもって効果的に機能するよう十分に調整を行うべきである。

⑥ 住生活

立地適正化計画は都市全体の観点から住宅の立地についても記載するものであり、住宅施策との連携を図ることが求められる。このため、都道府県住生活基本計画（住生活基本法（平成18年法律第61号）第17条第1項）等と連携を図ることにより、例えば、居住誘導区域と、同計画において定められた「住宅の供給等及び住宅地の供給を重点的に図るべき地域」の整合が図られるよう、連携を図ることが望ましい。

⑦ 福祉・医療

高齢者でも健康・快適に暮らせるまちづくりを進めるという観点からすれば、健康・医療・福祉分野との連携を図ることが求められる。このため、都道府県医療計画、市町村介護保険事業計画、市町村高齢者居住安定確保計画、市町村地域福祉計画等と連携を図ることにより、医療、介護、生活支援などが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供されるような体制を目指す「地域包括ケアシステム」との連携を図ることが望ましい。

⑧ 公的不動産

公共施設の再編は都市の在り方に密接に関わるものであることから、公共施設等総合管理計画等の公的不動産（市町村が保有する公有地及び公共施設等）に関する計画と連携を図ることにより、たとえば、公共施設を再編するに当たって都市機能誘導区域への集約化を図る、既存の公共施設や公有地を有効活用して誘導施設を整備する等の取組を進めることが望ましい。

⑨ 農業・林業

立地適正化計画の作成に当たっては、居住誘導区域として定めようとする区域内だけではなく、都市全体を見渡すことが重要であり、農業振興地域整備計画並びに地域森林計画及び市町村森林整備計画との連携を図ることにより、中山間部や農村部における施策との連携を図ることが望ましい。

⑩ 防災・減災

防災指針の作成に当たっては、地域防災計画や国土強靱化地域計画など市町村の防災・減災対策に係る計画との内容の整合を図ることが重要である。このほか、他の

主体が実施する防災・減災対策を定める計画（河川整備計画等）に位置づけられている対策が、当該市町村における災害リスクの低減に関わる場合には、これらの計画との連携を図ることが望ましい。

特に、特定都市河川浸水被害対策法に基づく特定都市河川及び特定都市河川流域の指定がなされた場合には、当該流域を対象に作成される流域被害対策計画において、都市浸水想定が定められるとともに、当該浸水想定を踏まえた河川整備や雨水貯留等の対策、土地の利用に関する事項、貯留機能保全区域又は浸水被害防止区域の指定の方針等が定められることとなるため、同計画と立地適正化計画相互の連携が図られるよう、河川管理者等の関係部局と調整することが重要である。

加えて「立地適正化計画作成の手引き」では「関連する計画や他部局の関係施策等の整理について」の項目において、次のとおり、「様々な関係施策との連携イメージ」の図とともに、さらに多くの関連計画を列記して取り組みにおける留意点を掲載している[54]。

図 4 立地適正化計画と関連する計画や他部局の関係施策等の整理について

出典:国土交通省（2022 a）「立地適正化計画作成の手引き（令和 4 年 4 月改訂）」

□ 関連する計画・他部局の施策等の一覧

○ 関連する計画

市町村の総合計画、市町村マスタープラン、都市計画区域マスタープラン、地方版総合戦略

○ 他部局の施策等

地域公共交通計画、中心市街地活性化基本計画、公共施設等総合管理計画
農業・林業―農業振興地域整備計画、地域森林計画、市町村森林整備計画
地域防災計画、都道府県住生活基本計画
福祉・医療―都道府県医療計画、市町村介護保険事業計画、市町村高齢者居住安定確保計画、市町村地域福祉計画 等

54 国土交通省（2022 a）前掲書、12-27 頁

河川整備計画、低炭素まちづくり計画

○ 参考となる指針等

まちづくりのための公的不動産有効活用ガイドライン

健康・医療・福祉のまちづくりのための推進ガイドライン

まちづくりにおける健康増進効果を把握するための歩行量（歩数）調査のガイドライン等

都市構造の評価に関するハンドブック

鉄道沿線まちづくりガイドライン

スマート・プランニング実践の手引き等

○ 医療・福祉施策との連携

・立地適正化計画による居住や都市機能の誘導に合わせて福祉・医療政策を展開することによって、より多くのまとまった地域において効果的・効率的な福祉・医療サービスを住民に提供することが重要。

・医療や介護など様々な生活支援サービスが日常生活圏域で適切に提供されるコンパクトなまちを目指すことが重要。

○ 都市農業施策との連携

まちづくりと農業振興施策との連携の必要性

・都市の景観形成や防災性の向上、多様なレクリエーションや自然とのふれあいの場としての多様な役割を果たすことが期待される市街地周辺の農地等については農業振興施策と都市計画との連携等により保全することが重要。

・都市計画区域内の農地等は、都市に残された貴重な緑の資源として保全すべきであり、コンパクトシティの形成にあたっては、居住誘導区域外において農業振興施策等との連携を検討するなど、地域全体に目配りをした施策が重要。

○ 公共施設再編施策との連携

・「まちづくりのための公的不動産（PRE）有効活用ガイドライン」（H26.4）を活用し、「コンパクトなまちづくり」と「公的不動産の再編」との連携を推進。

○ 防災施策との連携

・コンパクトシティの形成に取り組むにあたっては、河川管理者、下水道管理者等との連携により、災害リスクの低い地域への居住や都市機能の誘導を推進することが重要。

・立地適正化計画においては、災害リスクを踏まえた課題を抽出し、都市の防災に関する機能の確保のため「防災指針」を定めるとともに、この方針に基づく具体的な取組を位置付けることとしている。居住誘導区域における災害リスクをできる限り回避あるいは低減させるため、必要な防災・減災対策を計画的に実施していくことが求められる。

○ 広域連携施策との連携

・公共交通等のネットワークを介するなどにより、複数市町村による広域的な生活圏や経済圏が形成されている場合、当該圏域における都市機能（医療・福祉・子育て支援・商業等）を一定の役割分担の下で連携・整備し、広域的な地域の活性化と効率的な施設配置を図ることが重要。

また、「計画作成の手引き」では、他の個別計画との連携のほか、先に言及した、これまでの都市計画制度にはない立地適正化計画の特色である「立地させたい誘導施設を選択して誘導するという仕組み」との関連で、「医療・福祉、地域経済などの他分野と連携し、各分野の施設の立地の動向や方向性の共有無くては、誘導施設は設定できません。そのためには、他の担当部局等はもちろん、誘導施設を整備する民間事業者、交通事業者等の様々な関係者が参画する協議会を設置するなど、都市計画部局と他部局等が連携して、都市が抱える課題・ターゲットを共有して、解決に取り組んでいくことが重要です。」[55]と述べている。

つまり、前例のない制度の特色と強調している「立地させたい誘導施設を選択して誘導」を実現するためにも、立地適正化計画を所管する都市計画部局と他部局等が連携して取り組むことの重要性を述べているが、このことは、後述する 4 自治体のケーススタディにおいても検証する課題である。

そして、この点では政府全体としてもコンパクトシティの形成に向けては、都市全体の観点から、公共交通ネットワークの再構築をはじめ、地域包括ケアシステムの実現、公共施設等の再編、中心市街地活性化等の関係施策との整合性や相乗効果等を考慮して総合的な取り組みとして進めていくことが重要であるとして、市町村の取り組みが一層円滑に進められるよう、2015 年に関係府省庁で構成する「コンパクトシティ形成支援チーム」を設置し、省庁横断的な支援体制を構築するとともに、先進的な取り組みを行う「モデル都市」の形成を図り全国的な横展開を進めるなど、特定の個別計画の推進を支援する仕組みとしては特に手厚い支援体制と施策を設けているところである。

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

立地適正化計画は、2014 年に計画の制度を設けた改正都市再生特別措置法の規定で、議会の議決を経て定められた市町村の建設に関する基本構想と都道府県の定める都市計画区域マスタープラン（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針）に即したものでなければならない旨が定められているが、それに先立つ 2011 年の地方自治法改正によって、下記の基本構想策定の義務付けの規定は廃止されている。

55　同上、12 頁

□ 地方自治法

第 1 編　総則

第 2 条第 4 項 市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。

この地方自治法における「基本構想の義務付け」は、これまで自治体において、基本構想を含めた総合計画を中心とした計画行政の推進に大きな役割を果たしてきた。また、基本構想の義務づけの廃止の背景としては、地方分権改革推進委員会の第 2 次勧告に基づき実施されたものであるが、国による義務付けによって、自治体の自主性が阻害されているとして廃止に至ったものである。

そして、2011 年の自治法改正後となる、2014 年の都市再生特別措置法による、立地適正化計画は基本構想に即するものとするとの規定は、下記のとおり都市計画法でも定められている。

□ 都市再生特別措置法

第 6 章　立地適正化計画に係る特別の措置

第 1 節　立地適正化計画の作成等

（立地適正化計画）

第 81 条第 9 項 立地適正化計画は、議会の議決を経て定められた市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画法第六条の二の都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即するとともに、同法第十八条の二の市町村の都市計画に関する基本的な方針との調和が保たれたものでなければならない。

□ 都市計画法

第 2 章　都市計画

第 2 節　都市計画の決定及び変更

（都市計画を定める者）

第 15 条第 3 項 市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県が定めた都市計画に適合したものでなければならない。

（市町村の都市計画に関する基本的な方針）

第 18 条の 2　市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下この条において「基本方針」という。）を定める

ものとする。

このように、2011 年の自治法改正後も、二つの法律で規定する、基本構想に即して定めるとの条項は改められていない。その理由としては、都市再生特別措置法が引き写している大元の都市計画法の上記規定は、1968 年の都市計画法全面改正の時に定められたものであって自治法で基本構想の策定が規定された 1969 年以前からの規定であり、自治法上の基本構想を直接指してはいないこと。また、自治法の基本構想の規定の削除と同時に「基本構想に即して」との規定を改めた法律では、「地方自治法第 2 条第 4 項の基本構想に即して」とされているが、都市再生特別措置法と同法が参照している都市計画法の上記の規定ぶりは、自治法の条文上の基本構想を直接指していないからと解することができると指摘されている[56]。

つまりは、立地適正化計画は、基本構想や総合計画などの最上位計画に即したものであることが、現在も、法律の規定からも求められていると言える。

また、「基本構想に即して」と定めていて、2011 年の自治法改正と合わせて、当該規定を改めた個別計画とその根拠法は 20 本であったが、一方で、自治法改正後も、基本構想と即することを定めている個別計画と根拠法は 6 本である。

□ 2011 年の自治法改正に伴う基本構想に即する義務の規定の対応

○ 基本構想に即する規定を改めた個別計画とその根拠法令

・市町村地域福祉計画―社会福祉法
・市町村老人福祉計画―老人福祉法
・障害者基本計画―障害者基本法
・一般廃棄物処理計画―廃棄物の処理及び清掃に関する法律
・市町村国土利用計画―国土利用計画法
・農業経営基盤強化促進基本構想―農業経営基盤強化促進法
・地方拠点都市の整備に関する基本計画―地方拠点都市の再配置の促進に関する法律
・農林業等活性化基盤整備計画―特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律
・駐留軍用地又は駐留軍用地跡地総合整備計画―中心市街地の活性化に関する法律
・中心市街地活性化基本計画―農村地域工業等導入促進法
・過疎地域自立促進計画―過疎地域自立促進特別措置法

56 廣瀬克哉（2015）「あらためて基本構想のあり方と議決の意義を考える」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2015 年版』生活社、44-45 頁及び中嶌いづみ（2018）「自治体総合計画の意義と課題」『法政大学学術機関リポジトリ』法政大学図書館、57-63 頁

・都市再生整備計画―都市再生特別措置法
・交通結節機能高度化計画―都市鉄道等利便増進法
・移動等円滑化基本構想―高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律
・産業集積の形成又は産業集積の活性化に関する基本的な計画―企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律
・農山漁村の活性化に関する計画―農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律
・地域公共交通総合連携計画―地域公共交通の活性化及び再生に関する法律
・準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の活性化を推進するための計画―特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法
・観光圏整備計画―観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律
・歴史的風致維持向上計画―地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律

○ 基本構想に即する規定が残る個別計画とその根拠法令
・立地適正化計画―都市再生特別措置法
・市町村の都市計画に関する基本的な方針―都市計画法
・景観計画―景観法
・緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画―都市緑地法
・農村地域工業等導入実施計画―農村地域工業等導入促進法
・農業振興地域整備計画―農業振興地域の整備に関する法律

そして、基本構想に即する規定が残された上記の 6 本の計画の共通点としては、土地利用規制という私権制限を内容とする計画であるため、議会の議決を経て定められた基本構想に即して都市計画等を定めるという、私権制限の正当化のための根拠が必要であったことが指摘されている[57]。つまり、土地利用の規制を含む立地適正化計画策定の法的正当性の根拠としてとして、基本構想に即することが必要であったということである。

そのことの関連として、立地適正化計画と基本構想や総合計画との関係のあり方は、「法的正当性」の問題に加えて、「策定プロセスの妥当性」の問題があると考える。

総合計画の策定では、全庁的な職員参加や広範な市民参加を行うほか、市町村議会における特別委員会等での集中的な審議・質疑も行われ、多元・多層的な参加によって合意形成を図るという、総合計画ならではの「策定のプロセス」がある。

しかし、立地適正化計画が総合計画に反映されず適切な位置付けがなされない場合は、総合計画における「手厚い参加のプロセス」を経ないで、都市のコンパクト化や都市機能の集

57 廣瀬（2015）前掲書、44-45 頁

約化という、重要なまちの将来のあり方を決めてしまっている問題がある。

全国的な傾向として、立地適正化計画でパブリックコメントを行っても、提出される意見は数件か全くないことが多い。それは、立地適正化計画などの都市計画制度が市民にとって分かりにくいことも要因ではあるが、やはり重要な政策を決める「策定のプロセスの妥当性」の観点からも、立地適正化計画の内容を総合計画に盛り込み反映させる必要性があると考える。

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

立地適正化計画が総合計画に即し、また連動・連携するときの問題として、計画おける将来推計人口の問題を述べておきたい。それは、立地適正化計画が人口減少期における自治体の個別計画として、その優位点や可能性に関わる特質でもあるからである。

序章でも述べたとおり、これまで自治体の総合計画は、特に高度成長期以降、右肩上がりの人口の増加とそれに伴う財政や施策の拡大を前提として策定し、またそれを計画の目標ともしてきた。そのため、人口の増加から一転して人口減少と急速な少子高齢化の進行の局面になり、自治体の総合計画を取り巻く環境が変わっても、人口の維持・増加や予算と施策の拡大を目指すという、総合計画の目標や延いては計画のあり方自体を適切に見直すに至ってない自治体が多い。

そのことについて、総合計画の目標人口や将来推計人口について全国的な傾向をまとめたものはないが、総合計画に類する自治体の上位計画として、地方版総合戦略と地方人口ビジョンについてその傾向と実態を見ることができる。

2014 年に制定された「まち・ひと・しごと創生法」に基づき、国は、中長期の目標人口等を掲げた「長期ビジョン」と「国の総合戦略」を策定することが定められ、一方で自治体は、それぞれに対応する「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定することが求められた。

そして、国と自治体が目標を設定するとされた 2060 年の人口について、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）が国勢調査をもとに 5 年ごとに改定している将来推計人口では 3 割減少する 8,674 万人と 2012 年に公表していたが、国は長期ビジョンで 2 割の減少に抑えて 1 億人の人口維持を掲げた。

このことに関し、まち・ひと・しごと創生本部事務局を務める内閣官房は、各自治体に地方版総合戦略と地方人口ビジョンを策定するに当たり、国の人口ビジョンで掲げた「2060 年の人口を 2 割減に抑えて 1 億人を維持する」という目標を踏まえて、地方人口ビジョンを策定するように求めたのである。

「まち・ひと・しごと創生法」の規定では、都道府県は国の総合戦略を、市町村は国と都道府県の総合戦略を「勘案」して地方版総合戦略を策定すると定められている。加えて内閣官房の担当は、「市町村が都道府県の総合戦略と整合しない戦略を立てることには問題があ

る」と述べている[58]。

このようなことから、自治体の第 1 期の地方人口ビジョンでは、2060 年の人口は概ね 2 割減の推計人口となっており、国の目標と一致する結果となった。そして、この国と歩調を合わせて「上方修正」した自治体の人口ビジョンの目標人口は、急速に回復すると見込む合計特殊出生率を前提としている。国の長期ビジョンでは、2020 年に 1.6、2030 年に国民希望出生率の 1.8、2040 年に人口置換水準の 2.07 を回復するシナリオだが、自治体も同じパターンの出生率の実現を設定し、目標人口を推計したところが多かった。

そして、このような地方人口ビジョンの策定方法は内閣官房が全国の自治体に通知しているが、国土交通省は「立地適正化計画作成の手引き」において、内閣官房が示した方向とは大きく異なった方針と考え方を下記のとおり示しているのである[59]。

□ 人口の将来見通しに関する分析

〈立地適正化計画における将来推計人口の考え方〉

- 立地適正化計画は、都市全体を見渡したマスタープラン及び目指すべき都市像を実現する「戦略」として位置付けられることから、計画に記載された「まちづくりの方針」や「目指すべき都市像」、「目標値」に基づき、将来にわたり様々な施策を実施することになります。
- 人口減少・少子高齢化に直面している我が国において、今後、人口減少等に対応したまちづくり・行政が求められている中、例えば、「地方人口ビジョン」を単純に引用するなど、趨勢よりも過大・過小な出生率・移動率や地域住民の希望等を仮定しただけの将来推計人口に基づいて、立地適正化計画の方針等を設定した場合、拡散した都市構造を適正な規模へ再構築することが困難になり、適確な都市経営が持続できない恐れがあります。
- そのため、都市の将来を展望するにあたっては、「都市計画運用指針」に示しているとおり、趨勢型である国立社会保障・人口問題研究所が公表している将来推計人口の値を採用すべきであり、仮に市区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と考えています。

内閣官房は、国の人口ビジョンで掲げた「2060 年の人口を 1 億人を維持する」という目標を踏まえて各自治体に地方人口ビジョンを策定することを求めたが、それでは人口減少を直視したまちづくりが進められないと国交省は「作成の手引き」で指摘しており、言わば、政権の意向を踏まえて内閣官房が定めた方針を正面から否定しているのであるが、政府内の文書としては異例なものと言えよう。

---

58 溝口洋(2015)「まち・ひと・しごと創生法の解説（中)」『地方財務』2015 年 2 月号、ぎょうせい、25 頁

59 国土交通省（2022 a）前掲書、58 頁。下線は原文のとおり。

結局、内閣官房の通知に基づき、多くの自治体では社人研の将来推計人口より「積極的に上方修正」して第 1 期の地方人口ビジョンを策定したが、その後の 5 年間の計画期間の合計特殊出生率の実際は、計画初年度の 2015 年は 1.45、2016 年 1.44、2017 年 1.43、2018 年 1.42、そして 2019 年と 1.36 と「右肩下がり」の下落傾向が続き、最初の目標として 2020 年に達成するとした 1.6 は背中さえも見えない結果となった。

そして、第 1 期の地方人口ビジョンと地方版総合戦略の達成状況の検証が、それぞれの自治体の議会や審議会で行われているが、目標とかけ離れた実績と結果に対して、当初の目標人口等の設定について、そのあり方を含めて厳しく追及されることとなるのである[60]。

また、企画部門が作成した「地方人口ビジョン」と、都市計画部門が作成した「立地適正化計画」の将来推計人口について、それぞれを所管する省庁の手引きに「忠実」に従って策定した場合、同じ自治体で異なった推計人口の計画が策定されることになり、自治体の計画行政のあり方としては異例な状況と言えるが[61]、それは筆者が立地適正化計画に着目する同計画の優位点や可能性に関わるところでもあるのでもある。

60　一條（2020 a）前掲書、75-77 頁

61　一條義治（2020 b）「人口減少を直視した持続可能なまちづくりのために地方版総合戦略を抜本改定しよう」『月刊 地方自治職員研修』2020 年 1 月号、公職研、25 頁

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

2014 年の改正都市再生特別措置法の施行により、立地適正化計画の制度が創設され、コンパクトシティの取り組みが本格的に進められた。2019 年 7 月に国土交通省が立地適正化計画の取り組み状況を取りまとめて公表しており、そこでは、468 の自治体で立地適正化計画について具体的な取り組みが行われ、このうち 250 団体で立地適正化計画が作成・公表されているとしているが、あわせて具体的な取り組みの状況と実績を垣間見ることができる[62]。

そのひとつに、居住誘導区域への人口集積の状況についてまとめられている。具体的には、2016 度までに立地適正化計画を作成・公表した自治体のうち平成 2017 度までに居住誘導区域を設定した 65 団体について、市町村の全人口に対して居住誘導区域内における人口の占める割合の増減の状況をまとめている。その結果は、居住誘導区域内の人口の占める割合が増加した都市は 70%、減少した都市は 30%となっている。

それに対して、都市機能誘導区域への誘導施設の誘導状況については、2016 度までに立地適正化計画を作成・公表した 100 団体について、市町村全域に存する誘導施設数に対して都市機能誘導区域内における誘導施設の占める割合の増減の状況をまとめている。結果は、都市機能誘導区域内における誘導施設の占める割合が増加した都市は 28%、維持した都市 35%、減少した都市 37%となっている。

この二つの結果を見ると、居住誘導区域への人口集積の取り組みの方が良い結果を出しているように見えるが、それはあわせて公表している誘導区域の設定状況と関係があると考える。国土交通省の同資料では、2018 年 12 月末時点の状況として、市街化区域等に対する居住誘導区域（設定団体数 154）と都市機能誘導区域（同 186）の設定率をそれぞれまとめている。

先ず、居住誘導区域の設定率（居住誘導区域/市街化区域等）を 40%以下に設定した団体は 1 割もなく（8%）、半数以上の自治体は 70～100%の設定率なのである。つまり、強制力はなく誘導的な手法にとどまる居住誘導区域の設定についても、拡散した市街化区域を積極的に集約化・コンパクト化する意向は見られない。一方で、都市機能誘導区域の設定率（都市機能誘導区域/市街化区域等）は 40%以下の都市が全体の約 85%を占め、このような誘導区域の設定率の違いが誘導状況の実績にも反映されていると言える。

しかしこのことは、「都市機能誘導区域の絞り込みができている」と評価されているのではなく、同区域における誘導施設の整備には、前述のとおり国費による多額な補助対象となることから、財務省などからはその設定率の状況について課題があると指摘されているのである。

---

62 以下、国土交通省（2019 b）「社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ 安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して・参考資料（平成 29 年 8 月）」7-15 頁参照

具体的には、財務省が所管する財政制度等審議会が 2017 年 5 月に提出した「「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議」の中の「新規投資の重点化・効率化―コンパクト・プラス・ネットワーク」の項目において、「本年 4 月末時点で 106 の市町村で立地適正化計画が策定されたが、人口減少を踏まえ更に策定を促すとともに、国土交通省において、ピアレビュー（計画相互の比較検証）等を行い、地方公共団体に対して不断に計画の質の向上を求めていくべきである」と指摘しているのである[63]。

この財政建議による指摘を踏まえ、国土交通省によって立地適正化計画のピアレビューが実施され、立地適正化計画を策定した自治体について都市機能誘導区域の絞り込みの状況の比較を行い、その結果、市街化区域等に対する都市機能誘導区域の割合について、大都市・地方都市を問わず絞り込みのできている団体とできていない団体の差があることが判明した。

そこで、2018 年度予算の社会資本整備交付金においては、都市機能誘導区域の絞り込みを誘導する観点から、都市機能誘導区域面積の市街化調整区域等面積に占める割合が 50%以上の都市は「絞り込みが不十分な都市」として補助金の交付率を引き下げる一方で、同割合が 10%未満の都市は「十分に絞り込んでいる都市」として、人口集中地区や交通に関する要件を緩和し、交付率 50%で支援対象とする見直しを行っている。

つまり財務省から見れば、「コンパクト・プラス・ネットワーク」を進めるために都市機能誘導区域の絞り込みは不十分であり、上記の基準を国土交通省が公表した先の 2018 年 12 月末時点の取りまとめ状況に当てはめれば、設定率 10%未満で「十分に絞り込んでいる都市」は全体の 4 分の 1 程度で、設定率 50%以上の「絞り込みが不十分な都市」が 1 割程度である状況でも問題があるとしているのである。

そして、この基準を同じく居住誘導区域に当てはめると、設定率 10%未満は 154 団体のうち 1 自治体しかなく、設定率 50%以上の団体が 8 割を超えるなど、都市機能誘導区域以上に「絞り込みが不十分」な状況となるのである[64]。

次いで、国土交通省の公表資料では、立地適正化計画に具体的に位置づけられている誘導施設もまとめられている[65]。

誘導施設として各自治体の計画に定められているものは、市役所・支所・窓口機能等の「行政機能を有する施設」、医療施設・高齢者向け施設・健康増進等施設・子育て関連施設等の「医療・福祉施設」、小売店・スーパー・百貨店等の「商業施設」、銀行・信用金庫等の「金融施設」、小・中・高等学校・大学等の「学校施設」、そして図書館・博物館・美術館等の「文化施設」となっている。

また、各自治体が立地適正化計画の作成の際に重要と考える「主要連携分野」については、

63 財務省（2017）「財政制度等審議会「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議（平成 29 年 5 月 25 日）」、25 頁

64 国土交通省（2019 b）前掲書、7 頁

65 同上、14-15 頁

186 団体が複数回答によって列挙しており、上位の 100 ポイントを超える分野は、①地域公共交通 165、②都市再生・中心市街地活性化 159、③子育て 136、④医療・福祉 135、⑤公共施設再編 102 となっている。

公共交通や中心市街地活性化は、立地適正化計画の制度を創設する都市再生特別措置法と一体で法律が提案され、あるいは制度創設の経緯からも密接に関連する分野であるが、他の子育てや医療・福祉、公共施設再編などは上記の「計画に位置づけられる誘導施設」の「行政機能を有する施設」や「医療・福祉施設」と結びつく分野である。そして、これらの施設は自治体が各施策を推進するサービス拠点でもあり、重要と考える「主要連携分野」において関連の施設を整備・誘導し、政策連携による「コンパクト・プラス・ネットワーク」を推進するためにも、子育てや福祉などの関連部門との連携が重要であると言える。

そして、この点についても財政制度等審議会による 2017 年度予算編成に関する建議の反映として、施設の集約化を通じた「コンパクト・プラス・ネットワーク」を推進するために、社会資本整備交付金による支援の重点化として、誘導施設として医療・社会福祉施設を整備する場合には、医療計画や子ども・子育て支援事業計画等に基づく地域の医療・福祉政策との連携を要件化することが同年度予算から取り入れられており[66]、国費による補助制度によっても、福祉や子育てなどの関連部門との連携を後押ししているのである。

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

立地適正化計画施行後に明らかになった問題として先ず指摘されたのが、「都市のスポンジ化」の問題である。

2017 年に社会資本整備審議会の「都市計画基本問題小委員会」から提出された「中間とりまとめ 「都市のスポンジ化」への対応」では、近年の社会構造の変化が都市構造にもたらしている影響として、都市の大きさや外縁が変わらないにもかかわらず、人口が減少して、使われない都市内空間として空き地・空き家が小さい穴があくように生じ、密度が下がっていくという事象が見られるが、「都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダム性をもって、相当程度の分量で発生する現象」を「都市のスポンジ化」と称し、人口減少に伴い都市全体の人口密度や土地利用密度が低下する現象を「都市の低密度化」と呼ぶこととしている[67]。

また、都市のスポンジ化は、人口減少社会における典型的な都市空間の変化であり、低密度化という課題の空間的な現れ方であることから、このような現象が起きている市街地こそが、都市計画及び立地適正化計画によるコンパクトシティ政策が対峙すべき客体であるとしている。立地適正化計画を策定しても、機能の誘導・集約を図るべき区域において、多くの低未利用空間が散在し活力が失われていては、必要な投資を呼び込むことが困難とな

66 財務省（2017）前掲書、25 頁

67 以下、国土交通省（2017 a）「社会資本整備審議会 都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ 「都市のスポンジ化」への対応（平成 29 年 8 月）」、3-13 頁参照

り、郊外の住宅地において空き地等の増加が放置されたままでは、居住環境の悪化が避けられない。コンパクトシティ政策をより一層強力に推進していく上で、都市のスポンジ化の現象の傾向や原因を分析し、正確に掴むことによって、有効な対処方策を精査することが可能となることから、都市のスポンジ化の事象の発生状況、原因、影響等の把握、それによってもたらされる諸課題、その防止及び解決に向けた方策が必要であるとした。

続けて中間とりまとめでは、都市のスポンジ化がもたらす課題として 3 点をあげ、1 点目の「都市の低密度化」は、都市住民の生活を支える医療・福祉、商業等のサービスの縮小・撤退による利便性の低下、行政サービスやインフラの維持管理の非効率化、環境負荷の増大等の弊害をもたらすこと。2 点目の「空き家・空き地等の大量発生」は、都市の活気を失わせるとともに、管理が放棄された空間となって治安、景観、居住環境等の悪化、災害危険性の増大など、近隣・周辺を含めた都市環境の悪化という外部不経済を発生させるおそれが高いこと。そして 3 点目の「中心市街地における土地の低未利用」は、都市全体の社会経済活動上の機会損失、郊外への需要流失等、都市全体の社会経済活動上の機会損失となり、延いては、郊外への需要の流出、更なる市街地の拡大、インフラ投資等の非効率化を招くことにもなるとして、これらの課題に対応する施策の具体的方向性を取りまとめている。

その対策の方向性としては、土地等の供給面については立地適正化計画による居住や都市機能の立地誘導等のコンパクトシティ政策により、都市的土地利用を図るべき空間を限定していくことで、都市の縮小を図ることが必要であり、こうしたマクロ的な土地等に対する需給関係に着目した対策に加え、既に発生している個別の空き地・空き家について市場性の有無によってとるべき対策の方向性を検討するとしている。

即地的にとり得る対策は、① 発生した空き地等が適正に管理され、有効に利用されるようにすること（抜けた穴を塞ぐ、埋める）、② 空き地等の発生、すなわち土地・建物の利用放棄、事業の撤退等ができる限り起きないような環境をつくること（穴の発生を防止する）に大別している。これらは、①は現に発生したスポンジ化への対処策であり、②は今後の発生への予防策に対応するもので、①と②によりスポンジ化の進行が止められない場合であっても、その影響を最小限にする対策について、公共交通ネットワークとの連携も含め考えられるべきであるとまとめている。

この「中間とりまとめ 「都市のスポンジ化」への対応」の提言における「施策の具体的な方向性」の指摘と提案を受けて、2018 年に都市再生特別措置法等の改正が行われ、低未利用地の利用促進や発生の抑制に向けた施策が講じられたのである[68]。

---

68 2018 年の都市再生特別措置法等の改正に関し所管の省庁による制度解説については、以下、国土交通省都市局都市計画課(2018 a)「都市のスポンジ化対策 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要」『新都市』2018 年 3 月号・第 72 巻第 3 号、財団法人都市計画協会、11-15 頁及び国土交通省都市局都市計画課(2018 b)「法令解説 都市のスポンジ化対策を総合的に推進 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案（平成 30 年法律第 22 号)」『時の法令』2018 年 10 月 30 日号・第 2060 号、財団法人都市計画協会、35-51 頁参照

具体的には、所有権にかかわらず、低未利用地の集約・再編や利用に係る権利を行政が設定できるようにする「低未利用土地権利設定等促進計画」や、低未利用地を活用した交流広場、コミュニティ施設等の公共空間（コモンズ）について、地権者の合意に基づく整備・管理を促す「立地誘導促進施設協定」が新たに導入された。

これらの制度は、市町村が作成する立地適正化計画に事業等を記載することが必要とされており、コンパクトシティ政策との連携を図るものとし、その後の立地適正化計画による自治体の取り組みにも大きな影響を与えたのである。

序章で述べた通り、「都市のスポンジ化」は饗庭伸東京都立大学教授がその著書で提唱したものである。饗庭は都市計画基本問題小委員会委員に就いて同様の説明を行い、それが反映された「中間まとめ」を受けて都市再生特別措置法等が改正され、同法に基づく低未利用地の利用促進や発生の抑制に向けた施策が講じられるという、ひとりの学識経験者の研究が国の立法と政策の実施に結び付いた珍しい事例であるが、「スポンジの穴」を埋めることの重要性と難しさは、後述する埼玉県毛呂山町など、コンパクトシティを進める現場となる市町村においても実感されるものとなるである。

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

2017 年に「「都市のスポンジ化」への対応」を公表した社会資本整備審議会の「都市計画基本問題小委員会」は、2 年後の 2019 年月に同じく「中間とりまとめ」として「安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して」を提言した。

これは、2014 年の改正都市再生特別措置法の施行により立地適正化計画制度が創設されてコンパクトシティの取り組みが本格化して 5 年を迎え、この間、468 自治体で立地適正化計画について具体的な取り組みが行われ、このうち 250 団体で計画が策定・公表されるとともに、計画に基づく具体的な施策や事業も展開され、全国の自治体へモデルとなる取組事例も出ているとする。しかし、制度導入から 5 年間の国と自治体の取り組みを検証した結果、それぞれ改善の余地があり、コンパクトシティ政策を次のステージに進めるために見えてきた課題に対応し、チューンアップを図るための施策を提言するものとしている[69]。

「中間とりまとめ」では、立地適正化計画の実効性を高めるために、改善を求めていることのひとつとして「市街地の拡散を抑制すること」を次のとおり述べている。

先ず、「関係制度の運用等の現状」として、コンパクトシティを進めるに当たっては市街地の拡散を抑制することが極めて重要であるが、現状では立地適正化計画の策定によりコンパクトシティの取り組みを進める一方で、市街化調整区域において市街化区域との一体性、既存の開発状況や立地適正化計画との関係等を考慮せずに開発を許容し、居住誘導区域への居住誘導に支障を及ぼしかねない市町村も見られることは大きな問題であるとする。

69　以下、国土交通省（2019 a）「社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ 安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して（平成 29 年 8 月）」17-18 頁参照

中でも問題なのは、都市計画法第 34 条第 11 号に基づく条例（11 号条例）について、法の趣旨やコンパクトシティの理念に反した運用等により市街化調整区域における開発が進行していることは看過できず、市街化調整区域を有する自治体の約半数が 11 号条例を制定しているが、そのうちの 3 割弱の自治体が「にじみ出し的な開発」を認めているとする。

さらに、11 号条例の対象区域の指定方法としては「文言指定」と「図面指定」があるが、「文言指定」は区域が特定されず 50 戸以上の建築物が連たんする地域の外側に開発が広がるケースが見られ、「図面指定」も対象範囲が広範囲に及び市街化調整区域全域が対象範囲として指定されているケースも見られることなどを問題として指摘している。

これらの 11 号条例の運用の問題については、中間まとめの「参考資料」においては、統計データや図面等を示した説明がなされている[70]。

例えば都市計画法に基づく開発許可制度の運用状況として、2017 年の全国の開発許可件数 21,718 件のうち市街化区域の 8,792 件に対して市街化調整区域は 11,339 件であり、本来は開発を抑制する市街化調整区域が 52%で過半を超えている。また、市街化調整区域に係る開発行為の開発許可の中では 11 号に基づく許可件数が 4,084 件で最も多く、全体の許可件数の 36%を占めているとしている。

11 号条例の制度創設の経緯としては、1968 年の都市計画法改正により線引き制度が導入された際、市街化調整区域に指定されたエリアに対する特例措置として 1975 年から「既存宅地確認制度」が施行され、既存宅地であることが確認された区域で一定の条件を全て満たすものは建築許可を不要とする制度であった。しかし、この「既存宅地確認制度」が不調和な建築物が建築されるなど無秩序な市街化の原因となったため廃止され、2000 年の都市計画法の法改正により、許可要件を条例で定めて許可する 11 号条例の制度が創設されたのである。

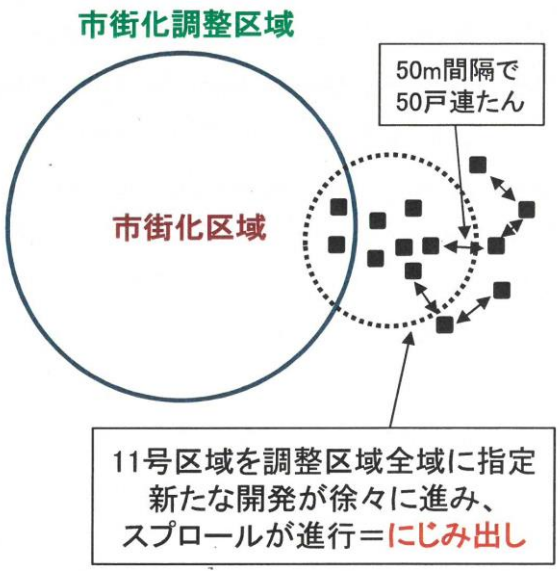
11 号条例の具体的な制度は、①市街化区域に隣接・近接している地域、②市街化区域と一体的日常生活圏を構成している地域、③おおむね 50 戸以上の建築物が 50m間隔で連たんしている地域、という 3 つの要件を全て満たす地域であって、条例で指定した地域において、指定した用途に係る開発行為を市街化調整区域で許容するものである。つまり、この 3 つの要件を全て満たす地域は、既に相当程度、道路や上下水道などの都市インフラの公共施設が整備されていることが想定され、また隣接・近接する市街化区域の都市インフラの公共施設の利用も可能であるため、開発行為が行われても積極的な公共投資は必ずしも必要としないため、スプロール対策上も支障がないとの考えに基づくものである。

しかし実際は、市街化調整区域を有する自治体の約半数が 11 号条例を制定して規制緩和を進め、市街化調整区域全域を 11 号条例の対象区域としたり、あるいは区域の指定方法を「図面指定」ではなく抽象的な「文言指定」としたため広範囲な区域が対象となり、その結果「にじみ出し的な開発」が進みスプロールが進行したと中間まとめでは問題としたのである。

70　国土交通省（2019 b）前掲書、40-46 頁

この「にじみ出し的な開発」とは、11 号条例で区域を図面で明確に指定している場合は区域外の開発は許可されないが、市街化調整区域の全体や広域を 11 号条例で指定した場合は、新たな開発が徐々に進み、スプロール化が進行することを「にじみ出し」と言っているのである（図 5)。

図 5 市街化調整区域における「にじみ出し的な開発」のイメージ



出典:国土交通省(2019)「社会資本整備審議会 都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ 安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して・参考資料（平成 29 年 8 月)」

このような状況から中間とりまとめでは「11 号条例等の運用の適正化」として、次の提案を行っている[71]。

先ず、11 号条例の運用状況を早急に改善し、法の趣旨に沿って既述の 3 要件に則った厳格な運用とすべきこと。また、都市計画法に基づく開発許可制度とコンパクトシティの趣旨等を踏まえ、11 号条例を廃止したり、対象範囲を改めて限定したりする自治体や、11 号条例に代えて市街化調整区域における地区計画を導入して計画的な開発コントロールに取り組む自治体も出てきていることから、他の自治体においてはこれらの事例も参考にして、こうした取り組みついて検討していくべきであること。

そして、11 号条例の運用の適正化に当たって国が果たすべき役割は大きいことから、開発許可に係る運用指針の見直しや自治体による是正事例の周知・普及等を通じて運用適正

71 国土交通省（2017 a）前掲書、18-19 頁

化の取り組みを強化すべきことが必要であるとまとめている。

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

日本経済新聞は、立地適正化計画を策定した 116 の自治体に対し、その狙いや取り組み状況に関するアンケート調査を実施し、2018 年 4 月にその結果を報じている[72]。

特定の新聞社の調査であるが、当時、立地適正化計画を策定した全ての自治体が回答しており、また、国土交通省の公表資料にはない立地適正化計画の策定の狙いのほか、計画の運用状況に加えて、11 号条例への対応も調査対象としており、立地適正化計画を策定した自治体の計画策定の目的や課題等の把握と分析に有効と考え、本節で取り扱うものである。

当該調査は、2017 年末までに立地適正化計画を策定した全国の 116 自治体を対象に、2018 年 3 月までに書面で実施し、全ての自治体から聞き取りを含めて回答を集約しているが、アンケートの設問は 12 あり、最後は立地適正化計画等についての意見の自由記述となっている[73]。

先ず、「立地適正化計画の内容」の設問については、「都市機能誘導区域のみを策定」が 40%、「都市機能誘導区域・居住誘導区域の双方を設定」が 60%となっている。

次に、「立地適正化計画を策定した理由（複数回答可)」については、87 %の団体が「今後の自治体のあり方を考えた際、コンパクトシティの形成が不可決だから」を選んでいるが、「国の補助事業や支援措置等の申請に必要だから」が 78%、「国土交通省や都道府県に勧められた」も 20%である。そして「国の補助事業や支援措置等の申請に必要だから」と回答した団体について「その内容をすべて選んでください」の設問に対しては、「社会資本整備総合交付金」が 99%、「コンパクトシティー形成支援」が 10%となっている。

次に、「都市機能誘導区域に関し、区域外での開発の届け出はありましたか」については、「開発行為（土地の造成を伴う病院や商業施設などの建設があった)」が 21%、「開発行為以外（病院や商業施設などの新築や改築があった)」が 28%である。そして、これらが「あった」と回答した団体について「情報提供等や調整をしましたか」との設問については、「開発行為でした」が 58 %、「開発行為以外でした」が 53%、同じく「勧告やあっせん等を行いましたか」については、「開発行為でした」と「開発行為以外でした」もいずれも 0%である。

続けて、「居住誘導区域に関し、区域外での開発の届け出はありましたか」については、「開発行為（土地の造成を伴う住宅や老人ホームなどの新築があった)」が 63%、「建築等行為（住宅や老人ホームなどの新築や改築があった)」が 51%である。そして、これらが「あ

---

72 日本経済新聞（2018)「街の集約、補助金ねらい 8 割 自治体自発性乏しく 日経調査詳報 2018 年 4 月 20 日 首都圏版朝刊」。なお、同紙の調査結果と解説は、日本経済新聞社（2019)『限界都市 あなたの街が蝕まれる』日本経済新聞出版に同じ内容が掲載されており、同調査については書籍の参照頁を記載する。

73 日本経済新聞社（2019）前掲書、154-155 頁

った」と回答した団体について「情報提供等や調査をしましたか」については、「開発行為でした」が 57 %、「建築等行為でした」が 50%、「勧告やあっせん等を行いましたか」については、「開発行為でした」は 0%、「建築等行為でした」が 3%である。

そして 11 号条例に関するものとして、「立地適正化計画の策定前、市街化調整区域に建築規制の緩和措置を設けていましたか」については、「設けていた」が 29%、「設けていなかった」が 36%、「市街化区域・市街化調整区域の線引きがない」が 34%であった。そして、「設けていた」と回答した団体について「立地適正化計画の運用に伴い、その緩和に変更を加えますか」との設問については、「既に撤廃した」が 3%、「一部撤廃した」が 6%、「今後見直す予定で検討している」が 26%、「変更する予定はない」が 65%である。

次いで、「立地適正化計画の策定は区域外の開発行為等の抑制に効果的だと思いますか」については、「効果的だと思う」が 3%、「やや効果的だと思う」が 72%、「あまり効果的ではない」が 25%、「全く効果的ではない」が 1%である。

以上のアンケートの集計結果から、国土交通省が集約した資料や「中間まとめ」では見えなかった自治体の対応や意向を考察したい。

先ず、立地適正化計画は、本来的には都市機能誘導区域のみを設定するのではなく、居住誘導区域も設定した都市全体のコンパクト化やあるべきまちづくりの方向を定めるものとしているが、4 割もの自治体が都市機能誘導区域のみを設定して計画を策定している。これは「立地適正化計画を策定した理由」として「国の補助事業や支援措置等の申請に必要だから」が約 8 割となっていることと関係していると思われる。

立地適正化計画を策定した自治体には財政上の手厚い支援が受けられ、「国の補助事業や支援措置等の申請に必要だから」と答えた団体のうち 99%の自治体が活用したと答えた「社会資本整備総合交付金」は、単年度で 9,000 億円の予算規模であり、都市機能誘導区域内で福祉・教育・商業等の誘導施設の整備に最大 50%の補助が受けられる。つまり、社会資本整備総合交付金を得るために立地適正化計画を策定し、そのため、補助対象となる都市機能誘導区域と都市機能誘導施設だけを定める内容の計画を 4 割もの自治体が策定する結果となっていると考えられる。

その関係で、都市機能誘導区域や居住誘導区域の区域外で開発行為等の届け出があった場合の対応としても、「情報提供等や調整」という「緩やかな対応」でさえ、それを行った自治体は開発行為では 6 割、開発行為以外では 5 割程度なのである。そして、「勧告やあっせん等」の「一歩踏み込んだ対応」については、都市機能誘導区域での実績はなく、居住誘導区域での建築等行為で 1 件があったのみである。

この唯一の勧告の実績については、国土交通省の資料に具体的な事例として記載されている[74]。立地適正化計画の制度開始後、今日までの唯一の勧告の実績として記載されているのは神奈川県藤沢市である。それは、居住誘導区域外になる津波浸透想定区域内において、地下室に居室をつくるという建築物の届出に対し、同市が是正するよう勧告を実施してい

74　国土交通省（2022 a）前掲書、96 頁

る。

しかし、この藤沢市によるマンション建設に対する勧告は、津波で浸水の恐れがある地区での建築計画であるため勧告を行ったが、地下の住戸の取りやめを求めただけであり、立地は元の計画のままである。つまり、立地適正化計画の制度の本来の趣旨に沿う対応とは言えないものなのである。

日本経済新聞による調査結果を掲載した紙面で京都大学大学院経済学研究科教授の諸富徹は、この勧告1件の実績も踏まえて、「勧告など使える手をもっと使うべき。勧告に強制力はないが、誘導区域外の新規開発地区への行政サービスを後回しにするくらいの姿勢を見せなければ、むやみな郊外開発は止まらない」と説いている[75]。

しかし、諸富が求める郊外開発にブレーキをかけることとは反対に、むしろアクセルを踏んでいる実態が、11 号条例に関する自治体の回答から見えてくる。

それは、市街化区域・市街化調整区域の線引きがある 65 団体の中では 29 団体・約 45%の自治体が立地適正化計画を策定したにも関わらず、11 号条例による市街化調整区域での開発規制を緩和していたと回答し、そのうち 65%にもなる 22 の団体は今後も規制緩和を見直さない方針を示している。同紙によると、札幌市や富山市、岐阜市などコンパクトシティの取り組みで知られている自治体も、この 22 団体に含まれているという。一方で、9 団体が 11 号条例を「見直す予定で検討中」で、「一部撤廃」は 2 団体、「撤廃した」は 1 団体にとどまっている。

立地適正化計画を策定しながらもスプロール化の元凶といわれている 11 号条例による規制緩和を続け、また区域外の開発に対して有効な手を打たない自治体が少なくないのは、計画策定の目的として「補助金の申請に必要」が 8 割に上ることと関係があるのではないかと同紙でも指摘している。

先の国土交通省の公表資料で見た、居住誘導区域の設定率を 40%以下に設定した団体は 1 割もなく、半数以上が 70～100%であった実態とともに、この日経調査による立地適正化計画を策定した自治体の取り組みの実績や意向を鑑みると、計画を策定する自治体が増えても市街地の拡散が止まらないのは、計画策定の主な目的が補助金獲得であり、そのため計画策定後も 11 号条例による規制緩和を続けるとともに、計画に基づく「調整」や「勧告」などの手法を活用していない実態につながっていることが考えられる。

一方で、同紙調査では、計画の策定を機に 11 号条例の廃止や見直しを行った自治体が少数ながらあることも示唆している。そこで、そのような前向きな対応する自治体の取り組みを調査・分析することにより、一般的に述べられている全国的な自治体の状況とは別に、立地適正化計画により都市のコンパクト化を進める団体について、個別具体的な取り組みの状況を次いで考察することとする。

75　日本経済新聞社（2019）前掲書、147 頁

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

前章までに見てきたように、全国的には市街化調整区域の無計画な開発の進行が指摘される中で、立地適正化計画の策定を契機にして、11 号条例を廃止したり、条例の対象区域の縮小や用途を大幅に見直した自治体も少数であるが現れている。

11 号条例の区域指定の全面的な廃止を行った自治体（廃止日）を列記すると、千葉県佐倉市（2009 年 4 月 1 日・経過措置あり）、埼玉県川越市（2011 年 10 月 1 日）、大阪府堺市（2012 年 7 月 1 日）、鹿児島県鹿児島市（2016 年 4 月 1 日）、埼玉県春日部市（2019 年 4 月 1 日）、栃木県宇都宮市（2020 年 4 月 1 日）の 6 団体である。

また、11 号条例の対象区域の縮小や用途を大幅に見直した自治体（施行日）は、埼玉県の羽生市（2020 年 4 月 1 日）と毛呂山町（2020 年 4 月 1 日）の 2 団体である。

そこで、立地適正化計画を策定した自治体の中からケーススタディの対象とする団体の条件として、計画の策定を機に 11 号条例の廃止や見直しを行った団体であり、かつ東京都心から 40～50 キロ圏内に立地するという同一条件の位置する市町村として、千葉県佐倉市、埼玉県の川越市、毛呂山町及び春日部市をケーススタディの対象とする（図 6）。

その理由は、都市機能誘導施設等への補助金獲得を目的として立地適正化計画を策定する自治体が多い中で、11 条例の廃止や見直しを行った市町村は、市街地のスプロール化に歯止めをかけ、「都市のコンパクト化」を進めている団体と言える。また、東京都心から 40～50 キロ圏内にある自治体は、一時期の地価高騰による都内の通勤圏の拡大により、市町

図 6 ケーススタディの首都圏 4 自治体の位置図

出典:筆者作成

村域内の住宅地の需要が急増した結果、市街化調整区域の開発圧力が高まり、環境悪化などの様々な問題に直面している。

つまり、首都圏において同じような地理的立地条件にあり、また、同じ社会・経済的事由による周辺部での無計画な開発と市街地のスプロール化の進行という共通する都市問題に直面した 4 つの自治体が、立地適正化計画の策定と 11 号条例の廃止・見直しにおいてどのように取り組みを進めたのか。その際、庁内での政策過程として、総合計画や関係個別計画を所管する部局とどのように協議・調整を行い、立地適正化計画がこれらの計画と連動・連携を図って展開することができたのか。

このような論点について整理・分析する本研究の視点・手法としては、立地適正化計画を策定した全自治体を悉皆的に調べるのではなく、上記のような共通する特定の条件にある首都圏の 4 自治体を研究対象として特定・限定し、それぞれの政策過程に表れる特徴や課題をケーススタディにより比較・分析し深掘りすることによって、立地適正化計画に求められる他の個別計画や組織との政策連携による総合的・効果的展開という人口減少期の計画行政の課題を明らかにし、その展望も含めて方向性を浮き彫りにすることを企図するものである。

資料 1 佐倉市・市役所庁舎
（ヒアリング実施場所、以下資料 4 まで同じ。）

出典:筆者撮影

資料 2 川越市・市役所庁舎

出典:筆者撮影

また、本研究のケーススタディにおける「基礎自治体のコンパクトシティ政策」の概念・射程としては、立地適正化計画による市街化区域における住宅や都市施設の集約化とともに、スプロール化が進行した市街化調整区域における 11 号条例の廃止・見直しによる開発の規制・抑制によるコンパクト化をあわせて、都市全体の縮小・集約化とマネジメントに向けた政策対応とする。

そして、4 自治体のケーススタディ手順と方法としては、先ず、各自治体の公表している

行政資料として、市勢・町勢要覧、総合計画、立地適正化計画、都市計画マスタープラン、関係個別計画、都市計画図及び 11 号条例等の都市計画関係資料を収集・精査するとともに、関連する文献や関連研究から把握できる立地適正化計画の策定経過と策定内容、他の計画との連動・連携のあり方、11 号条例の廃止・見直しの経過と結果、それぞれの自治体のまちづくりの課題を把握した後、事前の現地調査（実地調査）を 4 自治体で行った。

次に、行政資料や関係文献等の精査と現地調査に基づき、ヒアリング調査で伺う質問項目を自治体ごとに A4 判 4～5 枚程度に取りまとめ、ヒアリング実施日の 3 週間前に送付した。

対面のヒアリングの実施は、コロナ禍の中において「小康状態」にあり、緊急事態宣言等が解除されていた 2021 年 12 月に各団体の市役所・町役場庁舎（資料 4～8）を訪問し、都市計画課や開発指導課等の立地適正化計画及び 11 号条例の担当職員に午後の半日の時間をいただき、事前に送付していた質問項目に対する詳細な回答・説明を受け、各担当職員からは関係行政資料の提供を受けるとともに、追加の質問も行った。

資料 3 毛呂山町・町役場庁舎

出典:筆者撮影

資料 4 春日部市・市役所庁舎

出典:筆者撮影

その際、自治体によっては立地適正化計画の策定時の担当は異動している場合もあったが、現在の担当職員が当時の担当職員に質問項目について事前の予備調査（ヒアリング）を実施しており、当時の対応についても詳しい説明を伺うことができた。さらに、総合計画との関連等については政策課や企画課などの総合計画部局に対して都市計画課から質問項目を転送していて、政策課等で作成した回答や都市計画課の担当職員による政策課等への聞き取りにより、やはり訪問当日に回答や説明を受けることができた。

あるいは毛呂山町は、当時の担当職員は国土交通省に早い時期から照会を重ねて国内で

も先駆的に立地適正化計画を策定し、その後、町の第3セクターに異動・出向していたが、今の担当職員から送付を受けた質問項目について直接説明するために現在の担当職員とともにヒアリングに同席していただき、当時の詳しい経過や取り組みを伺うことができた。

このように、ヒアリング当たってはそれぞれの自治体で特段の対応や準備をしていただいたこともあり、公表されている行政資料や参考文献・関連研究では把握や認識をしていなかった経緯や課題なども知り得ることができた。

対面のヒアリング後は、そこで知り得た新たな情報や特定の地域に関する事案について事後の現地調査（実地調査）を行い、現場での状況確認を行っている。

その後、ヒアリング調査の取りまとめを行う中で、電話やメールによる照会・確認を重ねて、その結果を次章以降に取りまとめたものである。

第 4 章 緻緻な都市構造分析と叶わなかった将来構想—千葉県佐倉市[76]

1 人口の動向等とまちづくりの課題

佐倉市は、千葉県北部に位置し、面積は 103 ㎢で市域の北部には印旛沼が広がり、また東部や南部の農村地帯などには豊かな自然が残っている[77]。鉄道は、京成電鉄本線、JR 総武本線・成田線が市の東西を貫き、都心まで約 1 時間、成田空港と県庁所在地の千葉市へはそれぞれ 20 分の距離である。

佐倉市は、交通利便性の高まりや大規模な市街地開発が進んだこともあり、1960 年代半ばには 4 万人であった人口が、先進的なまちづくりとしても知られる「ユーカリが丘ニュータウン」などの開発により、2000 年には 17 万人と 4 倍を超える規模となった。しかしその後、人口の伸びは鈍化し、2011 年の約 17 万 8 千人をピークに減少傾向となっている。

人口が増加したエリアは主に京成本線の駅を中心に広がっているが、その周辺に農村集落が点在しており、市街化調整区域にも人口が増えている地域があるものの、DID（人口密度が 40 人/ha 以上の基本単位区が互いに隣接して人口が 5 千人以上となる地区）は市域の 18%を占め、そこに 75%の市民が暮らしており、都市構造としてはコンパクトな形態となっている（図 7)。

そのような市勢を踏まえて市は都市計画マスタープランにおける将来像を、「都市と農村が共生するまち・佐倉」と掲げ、市街地と農村集落の規模を維持し、自然環境を活かしたまちづくりを進めてきたのである。

2 11 号条例の影響と廃止

「都市と農村が共生するまちづくり」においては、市域の 75%を占める市街化調整区域における土地利用の適正化が重要な課題となる。市では、市街化調整区域での土地利用については、「保全（規制）」と「開発(緩和)」の間で、そのあり方について模索を続けてきた。

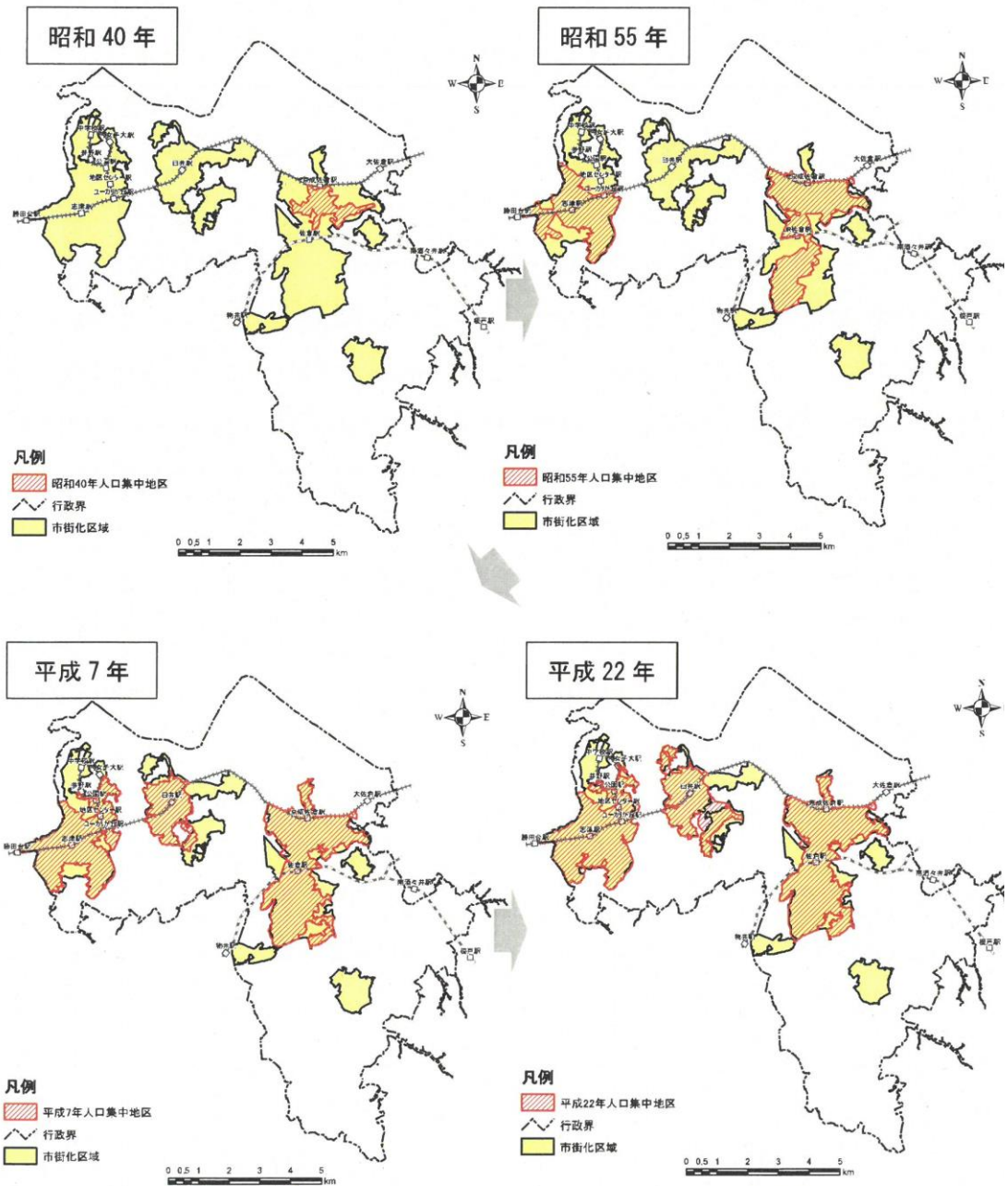
市街化調整区域の既存集落では、開発や土地利用の制限により新たな人口の流入が見込めず縮小している集落があり、人口減少と高齢化に伴う年齢構成の偏りが課題となっていた。そこで市は、2002 年に 11 号条例として「佐倉市開発行為等の規制に関する条例」を制定し、条例に基づく区域指定制度により集落の維持のために必要な区域を定め、外からの移住者の住宅建設を可能とする規制緩和を図り、定住人口の確保と既存集落の活性化を進めた。

---

[76] 佐倉市の立地適正化計画策定や 11 号条例の対応・取り組みについては、2021 年 12 月 14 日に都市部都市計画課長、同都市計画担当主査、同都市計画担当主査補及び都市部市街地整備課開発指導担当に対面のインタビューを行い、関係行政資料として「開発許可申請等受付推移（件数・面積)」の提供を受けるとともに、別途、電話及びメールによる照会・確認を行っている。

[77] 佐倉市の市勢の概要については、以下、佐倉市（2020 a)「佐倉市勢ガイドブック」等を参照

図 7 佐倉市の人口集中地区（DID）の変化



出典：佐倉市（2017 b「佐倉市立地適正化計画・資料編」

その後、地価高騰により都心から 40～50 キロ圏まで通勤圏が拡大したことなどにより、市街化調整区域への開発需要が高まって無秩序なスプロール化が進み、道路や排水設備等の都市基盤整備が不十分な地域でも開発が進行した。そのため、自然環境の喪失や既存インフラへの過大な負荷など、開発地域での環境への影響が危惧され、市の新たな財政負担も増大する状況が生じたのである。

そこで、このような事態に対応するために、2009 年 4 月 1 日に「佐倉市開発行為等の規制に関する条例」を改正し、11 号条例による市街化調整区域における開発規制を緩和している区域指定制度を全国でいち早く廃止する決定を行ったのである。ただし、11 号条例を廃止するに当たっては 2018 年度末までの経過措置を規定し、つまり廃止の決定から 10 年間もの経過措置を設けたのである。

具体的には、「平成 21 年（2009 年）3 月 31 日以前から引き続き市街化調整区域に土地を所有している方は、当該土地における自己の居住用または業務用に供する建築物の開発行為等については、平成 31 年（2019 年）3 月 31 日までは改正前の規定により取扱いをいたします」[78]という条件を付けた経過措置である。

全国でいち早い 11 号条例廃止の決定を行いながら、廃止決定後の 10 年間にも及ぶ市街化調整区域で開発を認める市の経過措置の適用は、一見矛盾した対応のように見える。

その方針について市の担当によると、11 号条例の制定後、予想を超える件数の開発の申請があり、造成工事が頻繁に行われて、地域の住民から安全性の確保や環境悪化などの不安の声も多く出される状況となり、乱開発の抑制から 11 号条例は廃止することとした。しかし 11 号条例の廃止は、農村の人口減少を加速させてしまうものでもあるため、それに対応するために、廃止後の経過措置の期間中においては自己居住用住宅の建築のみを可能とする条件を設定し、緩和を絞った形で 11 号条例の適用を続けてきたとのことである。

さらに 11 号条例の廃止後は、都市計画法 34 条 12 号に基づく条例（12 号条例）の規定を定め、「規制緩和集落」や「既存集落」の制度を設けて、市街化調整区域内において建築の許可をしている[79]。それは、市の 11 号条例による区域指定は、市街化区域から約 1 ㎞の範囲内で限定して指定・運用しているため、そこから外れる市域の南の周辺部に位置する南部地区などは農村集落が多く、年々、少子高齢化で住民が減っており、何とかコミュニティを維持したいという地元の要望を受け、外から若い人も入居できるように 12 号条例の規定を設けたのである。

78　佐倉市ホームページ「市街化調整区域の宅地開発許可基準（区域指定制度）を廃止しました」http://www.city.sakura.lg.jp/0000002715.html

79　「規制緩和集落制度」は、集落の維持のために必要として市長が指定した規制緩和集落区域内において、自己居住用の専用住宅の建築を目的とする開発行為を認めるものであり、「既存集落」は、地域コミュニティとして一体的な日常生活圏を構成してきた既存集落内に、同じく自己居住用の住宅の建築を目的とする開発行為を認めるもので、それぞれ 2010 年 10 月に、「佐倉市開発行為等の規制に関する条例」の第 5 条第 1 項で規定している。

このように、「都市と農村が共生するまちづくり」を目指す佐倉市においては、市域の 4 分の 3 を占める市街化調整区域における「適正な土地利用のあり方」は難しい問題であり、「保全（規制）」と「開発(緩和)」の間での模索は、終わることのない課題と言える[80]。

3 計画策定における緻密な都市構造分析

立地適正化計画に先立って、11 号条例の制定と廃止の決定をいち早く行った佐倉市は、計画の策定前も市街地とその周辺に広がる農村集落が「交通ネットワークで結ばれた集約型都市構造」の実現に向けた取り組み進めてきた。そして、人口減少と少子高齢化への対応が喫緊の課題となる中で、高齢者も快適に生活でき、若者にも選ばれる魅力的なまちづくりを進めるために、2017 年に立地適正化計画を策定している[81]。

先ず、策定した計画における居住誘導区域については、災害リスクがある地域や工業系の用途地域などを除くこととして、市街化区域の 85%を居住誘導区域に設定した（図 9)。

このように、工業系の用途地域などを除いて市街化区域のほぼ全域を居住誘導区域に設定したことについて、計画策定における有識者会議である「佐倉市立地適正化計画策定懇話会」[82]の中では、もっと居住誘導区域を狭めるべきという意見も出ていたとのことである。

しかし、市街化区域の面積は市域の 2 割程度で既にコンパクトな都市構造となっており、将来的にも市街化区域の全域において、DID の人口密度（40 人/ha）を十分に維持できると見込まれること。また、居住誘導区域の設定は第 2 の線引きになるとの意見も出ており、区域外になった地域に対する説明の難しさなどを考えて、市街化区域の 9 割近くを居住誘導区域に設定したとのことである。

また、都市機能誘導区域は鉄道駅周辺の概ね 800m圏とするとともに、都市機能誘導施設を選定する手順としては、「総合計画での取組方針」の参照から始まり、「誘導施設（候補）の立地状況」の整理・分析を経て、「都市機能誘導区域ごとの誘導施設の設定」を行っている。

特に「誘導施設（候補）の立地状況」の整理・分析では、例えば「医療施設」の配置状況

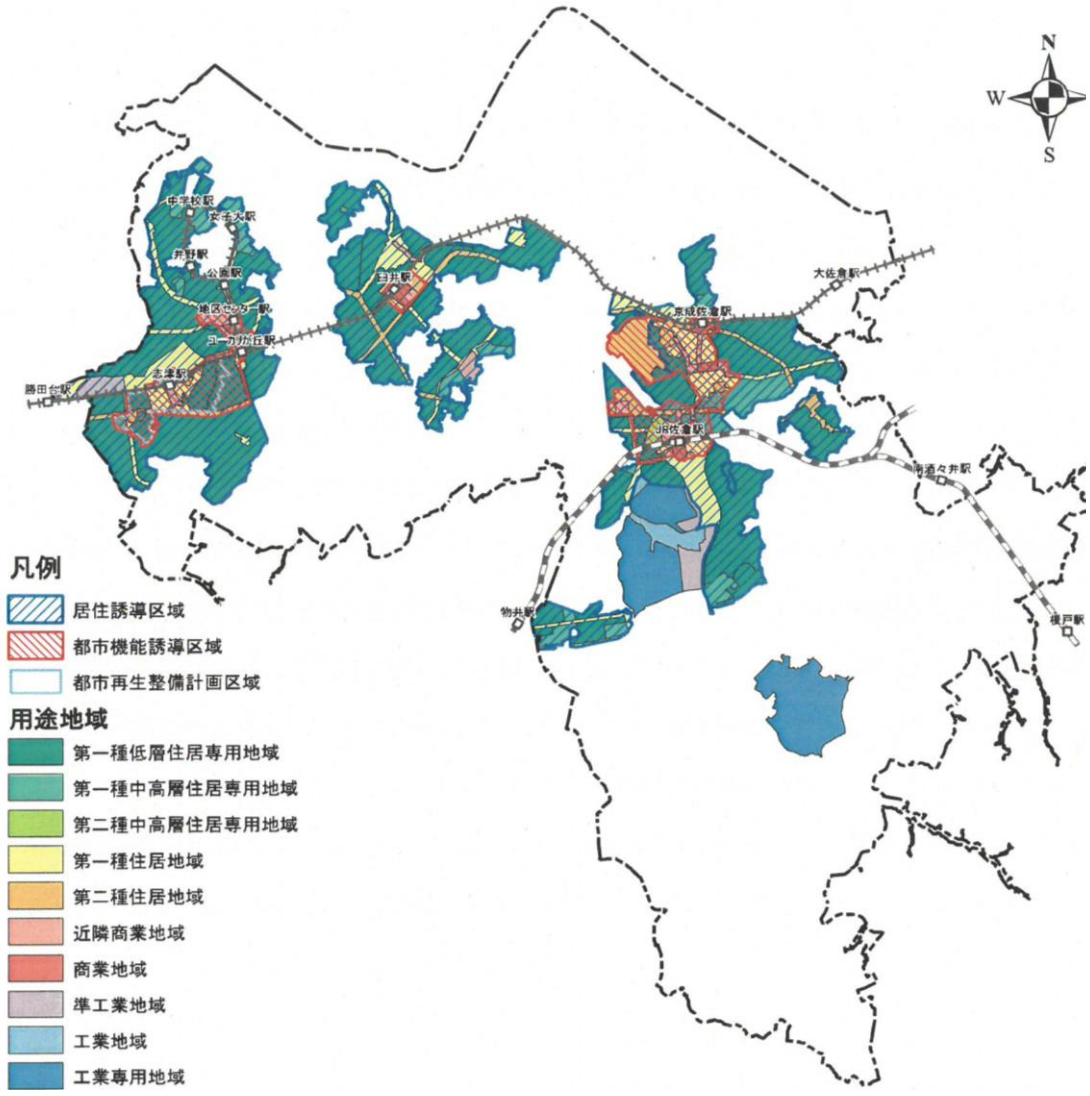
---

[80] 市の担当は、12 号条例の施行後も同条に基づく開発の許可件数は年間 30～40 件程度であり、農村部等の対象地域の人口が維持・増加する状況にはなく、また市街化調整区域は原則建築不可の地域であるため、高齢化率が高くなる一方である農村地域での政策のあり方は悩ましいところと述べている。

[81] 市の担当は立地適正化計画について、これまでの市のまちづくりの方向性に沿うもので、これをさらに推進するために計画を策定したが、あわせて計画を策定したことにより、より良い交付条件で国の補助金を受けて駅周辺の拠点整備を行うことができたと述べている。具体的には、市内の志津駅周辺地区で都市再生整備計画を策定し、志津公民館複合施設建設や志津自然園用地購入などの複数の事業で「社会資本整備交付金」を受け、2013～2017 年度の同計画の事業において、8 億 9400 万円に上る国の補助金を獲得している。

[82] 「佐倉市立地適正化計画策定懇話会」は、学識経験者や医療・福祉関係者、公共関係者などの 13 人の委員で構成され、2016 年 2 月から 1 年余の期間で 8 回の検討を行って市に答申を提出している。

図 8「佐倉市立地適正化計画」における居住誘導区域と都市機能誘導区域



出典：佐倉市（2017 a）「佐倉市立地適正化計画」

について、他団体のように単に病院の有無を記載するのではなく、内科や外科、小児科、産婦人科、眼科など７つの診療科ごとの配置状況を、駅から 800m圏内や駅がない地域は地区圏内で整理し（表 2)、それぞれの生活サービス施設ごとの徒歩圏（各地区の拠点駅 800m）内に含まれる人口の割合とカバー率を整理したうえで（表 3)、誘導区域ごとに「維持・確保・補完」の 3 区分に分類している。その緻密な分析を、福祉施設や教育施設、小売店舗や金融機関等にまで行っているのである。

そして、佐倉市の立地適正化計画は本編が約 70 ページで、計画策定に用いたが本編に掲載しなかった都市構造分析などを掲載した資料編が 120 ページの分量となっているが、総合計画の策定でも、ここまでの緻密な分析を行っている自治体を筆者は寡聞にして知らない。

このことについて計画を所管する都市計画課は、立地適正化計画の策定は先駆けた取り組みのため近隣市などの参考となる事例はなく、それならば先例となる良い計画を策定したいと考え、国の基準や「策定手引き」を踏まえながらも、担当職員が「熱い思いと相当の熱量」を持って市独自の検討と分析を行った。また、GIS（Geographic Information System-地理情報システム）を活用した分析手法は、これまで同市で用いていなかったこともあり、初の GIS データを活用した本格的な都市構造分析を行い、その一環として、都市機能誘導区域の誘導施設の分析・選定を行ったとのことであった（図 9・10)。

表 2 佐倉市の各地区の市街化区域・市街化調整区域の生活サービス施設の配置状況

番号	施設類型		佐倉地区				臼井地区			志津地区				根郷地区				和田地区	弥富地区	千代田地区	
			市街化区域			市街化調整区域	市街化区域		市街化調整区域	市街化区域			市街化調整区域	市街化区域			市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化区域	市街化調整区域
			京成佐倉駅から800m以内	JR佐倉駅から800m以内	駅から800m超		京成臼井駅から800m以内	駅から800m超		志津駅から800m以内	ユーカリが丘駅から800m以内	駅から800m超		JR佐倉駅から800m以内	物井駅から800m以内	駅から800m超					
1	行政窓口		○	○	○		○	○		○	○	○		○		○	○	○	○		
2	公民館・コミュニティセンター等		○		○	○	○			○		○	○			○	○	○	○	○	○
3	医療施設	病院	○		○			○					○			○					
		病院・診療所（内科）	○		○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○
		病院・診療所（外科）	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○		○				○	○
		病院・診療所（小児科）	○				○	○		○	○	○	○	○	○					○	
		病院・診療所（歯科）	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○	○	○		○		○	○
		病院・診療所（産婦人科）					○						○	○							
		病院・診療所（眼科）	○			○	○	○		○	○	○	○	○		○					
		病院・診療所（耳鼻咽喉科）	○				○	○			○	○	○	○							
4	福祉施設	障害者就労施設	○	○	○	○	○					○	○			○	○				○
5	高齢者福祉施設	通所型施設	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○		○	○	○
		地域包括支援センター	○				○			○		○					○				
6	教育施設	幼稚園	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○				○	○	○		
		小学校	○		○	○	○	○	○	○		○	○		○	○		○	○	○	○
		中学校			○	○			○	○		○	○			○	○			○	
		高等学校・大学・短期大学・専門学校	○		○								○		○		○				
7	子育て支援施設	保育園・認定こども園・小規模保育事業			○	○	○		○	○	○	○	○		○	○	○			○	○
		学童保育	○		○	○	○	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○	○	○
		子育て支援センター			○		○				○		○		○		○				○
		児童センター・老幼の館			○			○		○			○				○				
8	文化施設	図書館、図書館分館、図書室	○				○			○			○			○					
		その他文化施設	○		○		○											○	○		
9	小売施設	デパート・スーパーマーケット	○	○			○			○	○	○	○	○		○				○	
		コンビニエンスストア	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
		銀行等、郵便局、簡易郵便局	○	○	○		○	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	

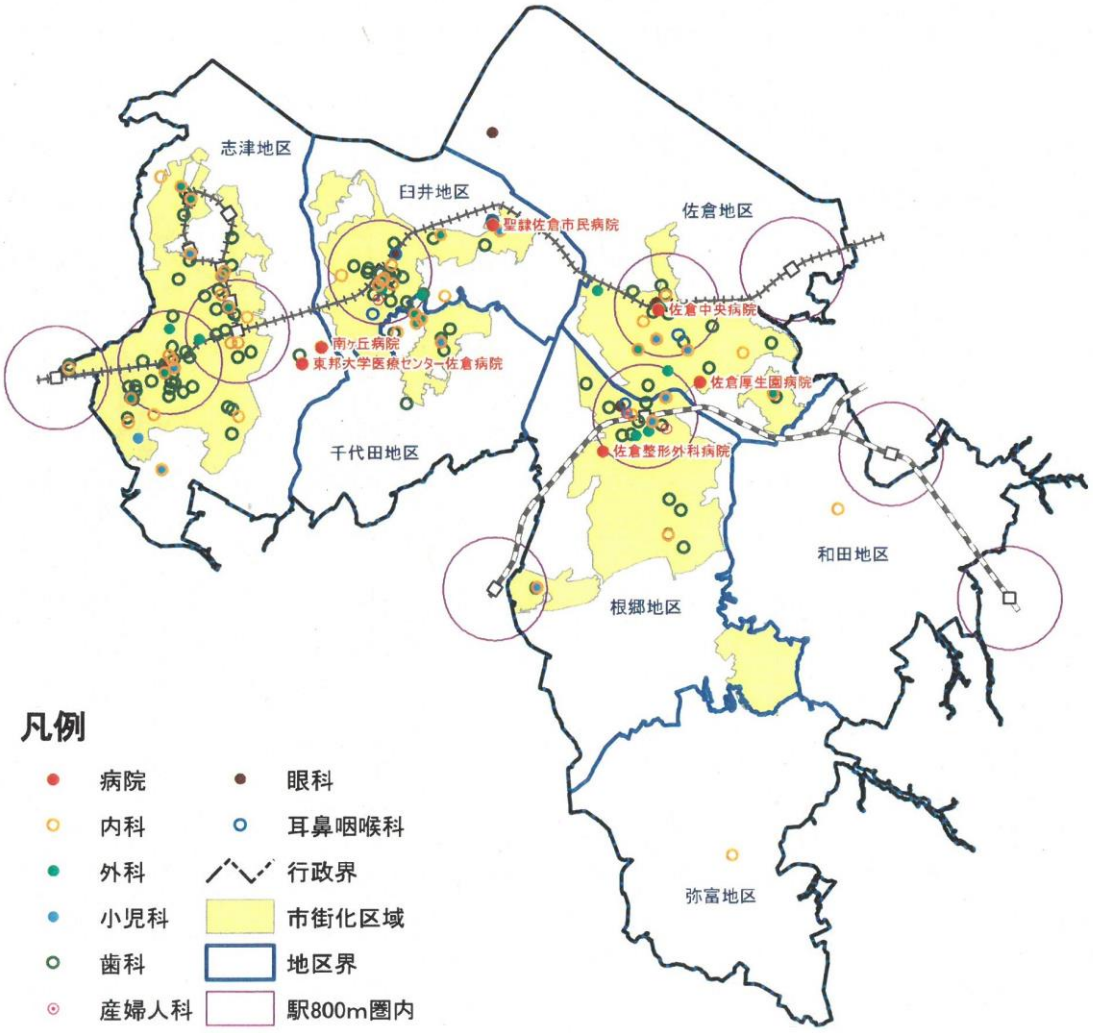
出典：佐倉市（2017 a)「佐倉市立地適正化計画」

表 3 佐倉市の生活サービス施設ごとの徒歩圏（各地区の拠点駅 800m）内に含まれる人口の割合

施設類型 大分類	施設	カバー圏域	対象人口	現況(H22) カバー人口 市全体	うち市街化区域	総人口 市全体	うち市街化区域	カバー率 市全体	うち市街化区域	将来(H47) カバー人口 市全体	うち市街化区域	総人口 市全体	うち市街化区域	カバー率 市全体	うち市街化区域
① 行政窓口	すべて	800m	全人口	102,239	97,492	172,183	149,030	59.4%	65.4%	92,825	88,346	152,058	130,066	61.0%	67.9%
② 公民館・コミュニティセンター等	すべて	800m	全人口	102,364	93,766	172,183	149,030	59.5%	62.9%	95,288	86,339	152,058	130,066	62.7%	66.4%
③ 医療施設	すべて	800m	全人口	160,540	145,588	172,183	149,030	93.2%	97.7%	144,752	127,897	152,058	130,066	95.2%	98.3%
	病院	800m	全人口	31,514	29,420	172,183	149,030	18.3%	19.7%	28,595	26,589	152,058	130,066	18.8%	20.4%
	病院・診療所（内科・外科）	800m	全人口	154,584	140,930	172,183	149,030	89.8%	94.6%	139,556	123,966	152,058	130,066	91.8%	95.3%
	病院・診療所（内科）	800m	全人口	150,757	137,608	172,183	149,030	87.6%	92.3%	136,581	121,402	152,058	130,066	89.8%	93.3%
	病院・診療所（外科）	800m	全人口	115,521	107,466	172,183	149,030	67.1%	72.1%	96,416	8,284	152,058	130,066	63.4%	6.4%
	病院・診療所（小児科）	800m	全人口	108,248	98,313	172,183	149,030	62.9%	66.0%	102,940	90,700	152,058	130,066	67.7%	69.7%
	病院・診療所（歯科）	800m	全人口	156,325	144,324	172,183	149,030	90.8%	96.8%	139,631	127,030	152,058	130,066	91.8%	97.7%
	病院・診療所（産婦人科）	800m	15～49歳女性	5,808	5,299	35,943	31,646	16.2%	16.7%	3,567	3,137	22,960	19,693	15.5%	15.9%
	病院・診療所（眼科）	800m	全人口	79,870	75,185	172,183	149,030	46.4%	50.4%	74,454	69,650	152,058	130,066	49.0%	53.5%
	病院・診療所（耳鼻咽喉科）	800m	全人口	75,175	70,500	172,183	149,030	43.7%	47.3%	68,423	63,354	152,058	130,066	45.0%	48.7%
④ 福祉施設	すべて（障害者就労施設）	800m	全人口	76,872	69,083	172,183	149,030	44.6%	46.4%	67,294	58,178	152,058	130,066	44.3%	44.7%
⑤ 高齢者福祉施設	通所型施設	800m	全人口	154,503	139,516	172,183	149,030	89.7%	93.6%	139,389	122,944	152,058	130,066	91.7%	94.5%
		500m	65歳以上	26,046	23,448	38,498	32,075	67.7%	73.1%	38,137	34,597	55,139	47,656	69.2%	72.6%
	地域包括支援センター	800m	全人口	54,219	50,965	172,183	149,030	31.5%	34.2%	51,823	48,340	152,058	130,066	34.1%	37.2%
		500m	65歳以上	5,342	5,218	38,498	32,075	13.9%	16.3%	8,093	7,896	55,139	47,656	14.7%	16.6%
⑥ 教育施設	幼稚園	800m	全人口	86,304	80,394	172,183	149,030	50.1%	53.9%	77,925	71,638	152,058	130,066	51.2%	55.1%
		800m	0～4歳	3,422	3,191	6,447	5,639	53.1%	56.6%	2,058	1,877	3,814	3,230	54.0%	58.1%
	小学校	800m	全人口	125,771	110,908	172,183	149,030	73.0%	74.4%	113,936	98,112	152,058	130,066	74.9%	75.4%
	中学校	800m	全人口	82,826	75,010	172,183	149,030	48.1%	50.3%	73,600	64,173	152,058	130,066	48.4%	49.3%
	高等学校・大学・短大・専門学校	800m	全人口	26,803	25,036	172,183	149,030	15.6%	16.8%	22,662	20,996	152,058	130,066	14.9%	16.1%
⑦ 子育て支援施設	保育園・認定こども園・小規模保育事業	800m	全人口	128,860	116,660	172,183	149,030	74.8%	78.3%	116,488	103,346	152,058	130,066	76.6%	79.5%
		800m	0～4歳	4,883	4,379	6,447	5,639	75.7%	77.7%	2,951	2,569	3,814	3,230	77.4%	79.5%
	子育て支援センター、児童センター・老幼の館	800m	全人口	93,595	85,535	172,183	149,030	54.4%	57.4%	86,312	78,120	152,058	130,066	56.8%	60.1%
	子育て支援センター	800m	全人口	71,105	63,767	172,183	149,030	41.3%	42.8%	66,256	58,627	152,058	130,066	43.6%	45.1%
	児童センター・老幼の館	800m	全人口	50,804	47,640	172,183	149,030	29.5%	32.0%	46,975	43,519	152,058	130,066	30.9%	33.5%
⑧ 文化施設	図書館・分館	800m	全人口	42,836	42,380	172,183	149,030	24.9%	28.4%	40,849	40,414	152,058	130,066	26.9%	31.1%
	図書室	800m	全人口	22,432	20,380	172,183	149,030	13.0%	13.7%	19,765	17,605	152,058	130,066	13.0%	13.5%
	図書館・分館・図書室	800m	全人口	65,268	62,759	172,183	149,030	37.9%	42.1%	60,614	58,019	152,058	130,066	39.9%	44.6%
	その他文化施設	800m	全人口	37,208	34,801	172,183	149,030	21.6%	23.4%	34,126	31,822	152,058	130,066	22.4%	24.5%
⑨ 小売施設	デパート・スーパーマーケット、コンビニエンスストア	800m	全人口	161,054	144,337	172,183	149,030	93.5%	96.9%	144,916	126,914	152,058	130,066	95.3%	97.6%
	デパート・スーパーマーケット	800m	全人口	116,338	109,591	172,183	149,030	67.6%	73.5%	108,062	100,617	152,058	130,066	71.1%	77.4%
	銀行等、郵便局、簡易郵便局	800m	全人口	133,861	123,809	172,183	149,030	77.7%	83.1%	120,123	110,249	152,058	130,066	79.0%	84.8%

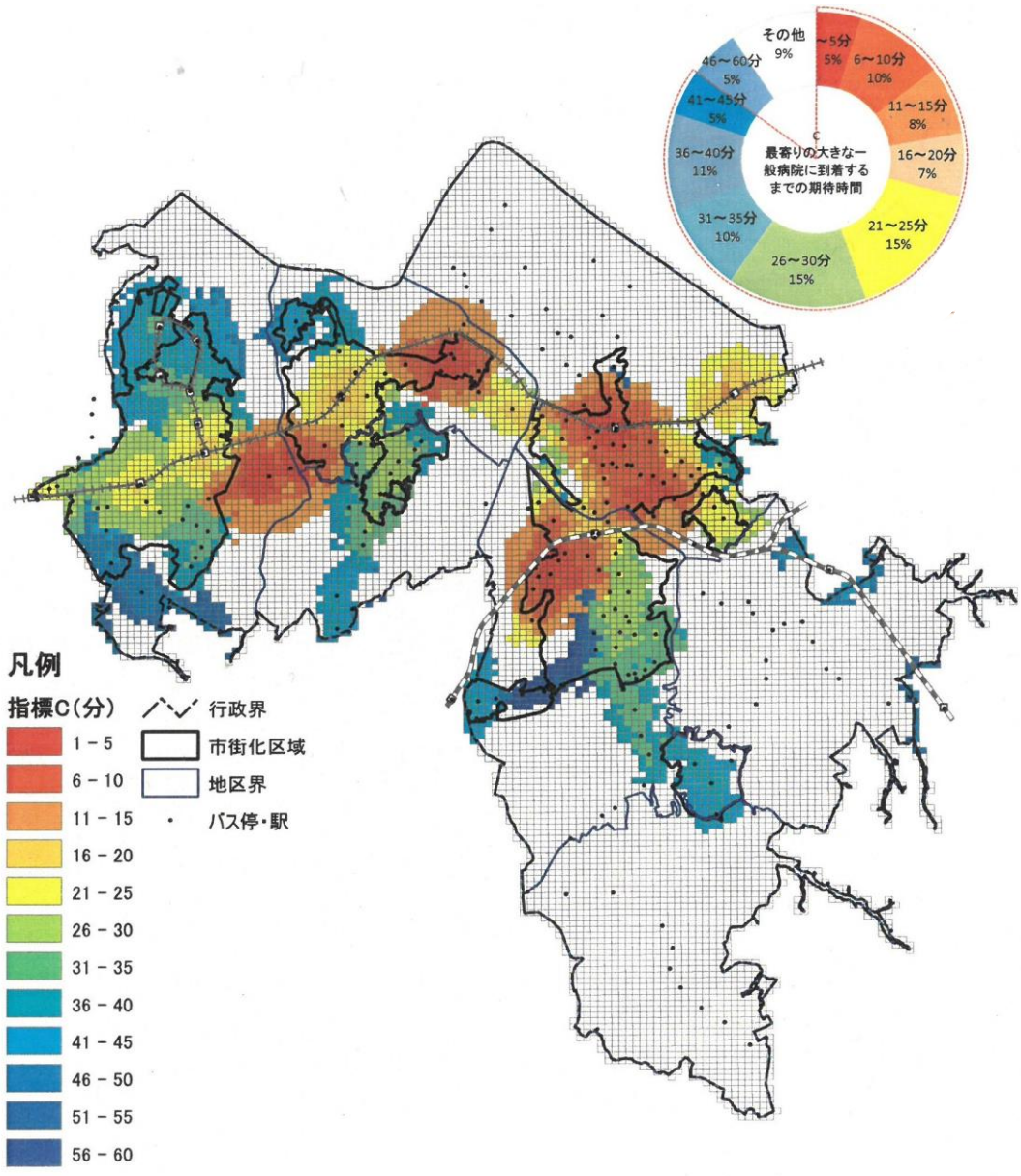
出典：佐倉市（2017 b)「佐倉市立地適正化計画・資料編」

図 9 佐倉市の各地区における医療機関の診療科目別医院の分布状況



出典：佐倉市（2017 a）「佐倉市立地適正化計画」

図 10 佐倉市の主要病院への到着時間ごとの人口構成比



出典：佐倉市（2017 b）「佐倉市立地適正化計画・資料編」

4 市街化調整区域における独自の区域設定

佐倉市の都市計画マスタープランでは、市域を 4 地域（佐倉・根郷地域、臼井・千代田地域、志津地域、和田・弥富地域）にエリア分けを行い、それぞれのエリアでまちづくり方針を定めており、南部に位置する「和田・弥富地域」は豊かな自然に囲まれた農村地域であるが、全域が市街化調整区域となっている。そして、立地適正化計画でもこの 4 地域のエリアの区分を用いているが、立地適正化計画の制度としては居住誘導区域と都市機能誘導区域は「市街化区域内に設定する」こととされているため、「和田・弥富地域」にはいずれの誘導区域も設定することはできない。そこで立地適正化計画では、「和田・弥富地域」については「市独自の区域設定」をした上で取り組み方針を定めるという、他の自治体にはないユニークな計画となっている。

具体的に立地適正化計画では、「都市と農村が共生するまち 佐倉」を実現するためには、市街化調整区域である「和田・弥富地域」に広がる農村地域の地域活力の維持・向上が必要であり、そのために「拠点」・「居住」・「交通ネットワーク」の取り組みが必要であるとしている[83]。そして、和田地区の北部と弥富地区の中央部は、市の出張所や小学校、保育園、公民館、郵便局、診療所などが集積しており、農村部における地域活動の場を確保するため、これらの地域を市独自の区域の設定として「公共施設等集積区域」と位置付け（図 11）、地域拠点内に立地する公共施設等の維持・確保に取り組むこと。さらに、豊かな自然・農産品などの強みを活かし、市内外との交流促進と地場産業の維持・育成を図るため、観光振興施設などの立地の可能性も検討することとしている。

また、「公共交通ネットワークの形成」として、市街地に立地する多様な生活サービス施設の利便性を「和田・弥富地域」の住民も享受できるとともに、市街地部からも自然環境に接する機会を提供するため、農村集落と市街地を結ぶ公共交通ネットワークを形成すること。また、交通空白地域への対策として、小規模需要に対応したデマンド交通の見直しやコミュニティバスの導入について、地域住民や交通事業者とともに連携し、より利便性の高い運営方式を検討するとしている。

取り組み項目の最後には「農村集落の維持」として、人口減少や高齢化が進む農村集落のコミュニティの維持を図るため、豊かな緑に囲まれたゆとりある居住環境や既存資源を活かしながら、農村集落への定住促進に取り組むとまとめている[84]。

国の制度にはない、市独自の「公共施設等集積区域」の区域の設定について市の担当は、

---

83 以下、佐倉市（2017 a）「佐倉市市立地適正化計画」63-65 頁参照

84 この地区にある和田小学校と弥富小学校は、それぞれ児童が 50 人以下となり、「農村集落の維持」を図るための定住促進策のひとつとして、市の「小規模特任校」の指定を行い、学区外からも通学ができる特列を設けて地区外の児童の受け入れを行っている。しかし、新たに学区外から転入する児童もいるが転出してしまう方が多く、「和田・弥富地域」の児童の減少は続いているとのことである。なお、「和田・弥富地域」は、合併以前はそれぞれ和田村、弥冨村として存立し、「公共施設等集積区域」として設定した地域は、かつて村役場があった場所でもある。

立地適正化計画は市全体を見渡す計画であり、市街化調整区域である「和田・弥富地域」を見捨てないという視点を持って計画を作った。また、立地適正化計画は「土地利用」に限定せずに、「個別の具体的な施設」についても定めるものと踏み込んで考え、市街化調整区域においても公共施設等が集積し集落が形成されている地域として拠点の維持が必要と考え、「公共施設等集積区域」という独自の方針を取り入れるに至ったとのことである。

先に述べたとおり、市は 11 号条例の廃止後は、12 号条例による「規制緩和集落制度」や「既存集落制度」により南部の市街化調整区域の農村集落の維持を図ってきた。そしてこの「公共施設等集積区域」の設定も、市街化調整区域にある「和田・弥富地域」のコミュニティを維持し、「都市と農村の共生」を目指す市独自のコンパクトシティのあり方と言えるが、それは、国土交通省の制度解説の資料や策定の手引きにも描かれておらず、また想定もされていなかった取り組みと言えよう（資料 5〜7)。

図 11 佐倉市・「和田・弥富地域」における市独自の区域設定「公共施設等集積区域」

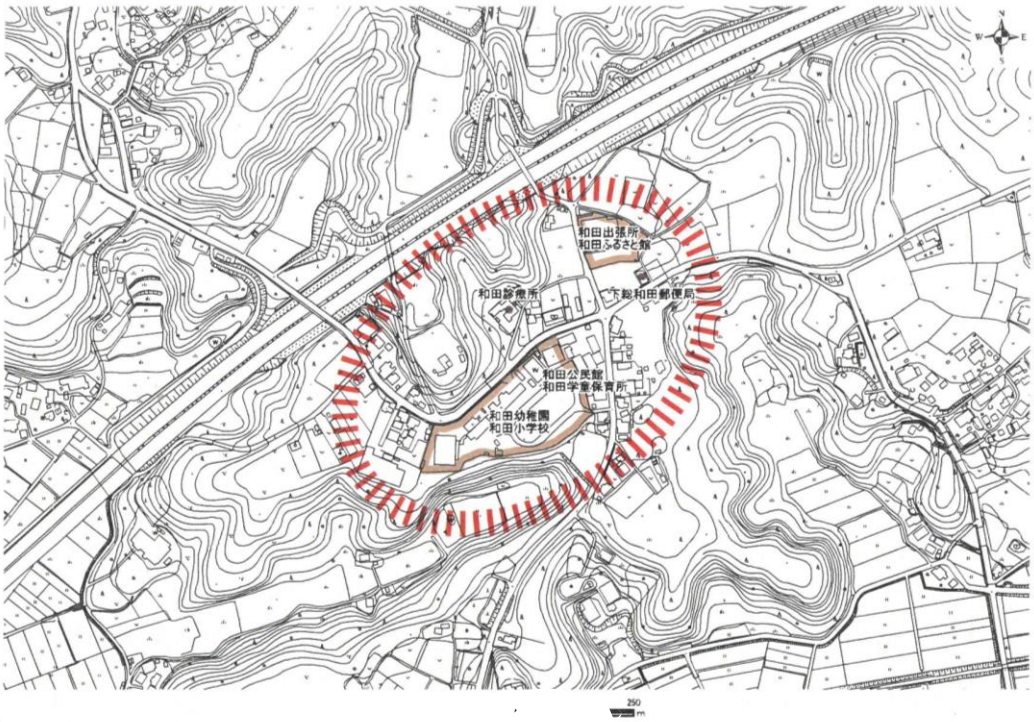


図　公共施設等集積区域【和田地区】

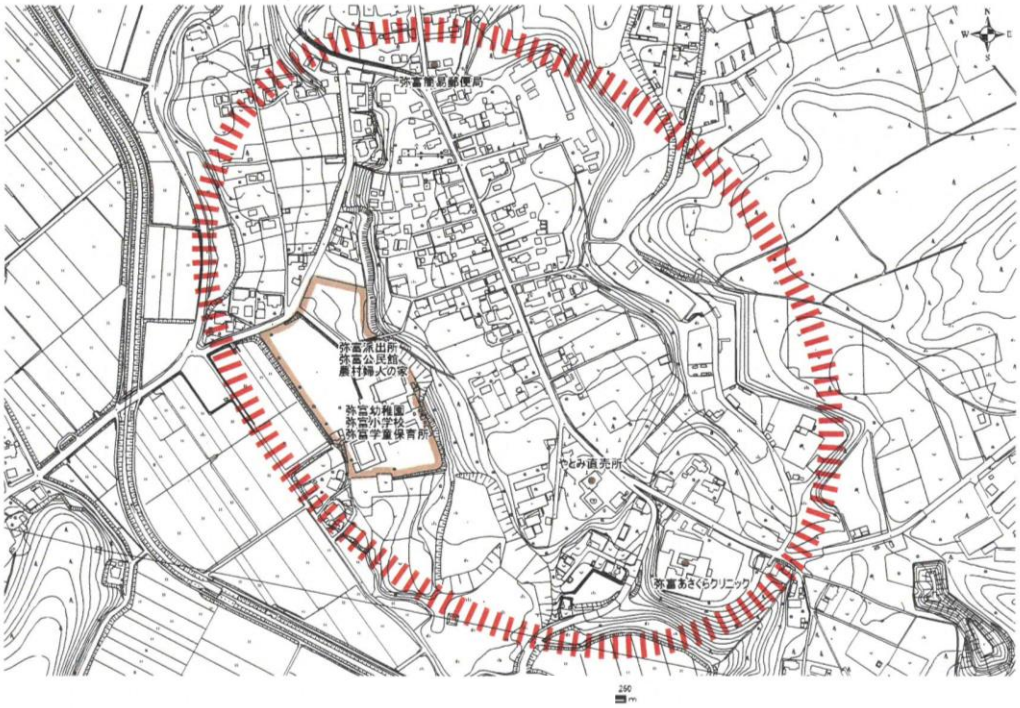


図　公共施設等集積区域【弥富地区】

出典：佐倉市（2017 a）「佐倉市立地適正化計画」

資料 5 佐倉市・「公共施設等集積区域」にある和田ふるさと館（市の出張所に歴史民俗資料室を併設している）

出典:筆者撮影

資料 6 佐倉市・和田ふるさと館歴史民俗資料室（合併前の「和田村」の歴史や郷土文化、農村生活の様子や習俗を展示している）

出典:筆者撮影

資料 7 佐倉市・和田地区の農村風景

出典:筆者撮影

5 総合計画及び関連個別計画との連動・連携

立地適正化計画と「両輪」となってまちづくりを進める都市計画マスタープランは、2021年5月に、立地適正化計画を踏まえた内容に改定され、連動が図られている。

この都市計画マスタープランの改定内容については、これまでの都市計画マスタープランの将来都市像である「都市と農村が共生するまち」を継承する一方で、立地適正化計画の策定目的でもある「選ばれるまち」になるために、都市の魅力を向上することを新たな都市計画マスタープランへの改定方針としたこと。また、コンパクトな市街地（拠点）の維持・形成に向けた都市機能の誘導や居住誘導については立地適正化計画の考え方を基本として、拠点間を結ぶ公共交通ネットワークの形成を図る地域公共交通網形成計画とともに、「コンパクト＋ネットワーク」の都市構造を目指す計画としている。さらに、立地適正化計画を踏まえた新たな施策として、「歩いて楽しいまちづくり」の視点を都市計画マスタープランに加えており、歩行環境の充実による拠点の活性化の推進など、都市計画課が策定する立地適正化計画と都市計画マスタープランは連動・連携が図られている。

一方で、総合計画である「第5次佐倉市総合計画・前期基本計画」は、2020年から2031年度までを計画期間として2019年12月に確定している。そしてこの計画の総論にある「重点的・分野横断的に取り組む4つの重点目標」には、立地適正化計画やコンパクトシティに関連する記述はない。また、計画の各論である「第2章 人と自然が調和した安心して暮らせるまち（都市基盤・住環境）」では「2－1 都市計画・公共交通」に「『都市と農村が共生するまち・佐倉』を将来像に掲げる都市マスタープランと立地適正化計画に基づき、地域の個性を活かした適正な土地利用を図ります。」と記載されているのみである。

他団体の総合計画策定でも見られない緻密な分析を行った同市の立地適正化計であるが、総合計画においては他の個別計画と変わらない位置付けと記載であり、それを反映して、他の個別計画にも引用や記載はほとんどなく、新たな都市計画マスタープランのほかは、都市計画課で同時策定した「地域公共交通網形成計画」と連動・連携するにとどまっているのである。

6 果たせなかった庁内連携と福祉部局との調整

立地適正化計画策定における庁内の関係各課との対応としては、関係部局の担当者で構成する庁内検討会に、都市計画課でまとめた計画素案やGISのデータも用いて作成した関係資料や分析結果を提案して計画の検討を行ったが、総合計画を所管し、全庁的な総合調整を担う企画政策部企画政策課はあくまで関係一部局としての参加にとどまり、両課で連携して検討会の事務局を務めたり、計画素案を取りまとめるなどの対応はなかった。

また総合計画については、前計画となる第4次総合計画では地域ごとの土地利用計画を定めていたため都市計画マスタープランや立地適正化計画と共通する内容もあったが、第5次総合計画は地域の土地利用計画の記述がなくなり、個別の施策の方向性を示すのみの計

画となったため、立地適正化計画等と連動するところもなくなっていた。

その関連で、立地適正化計画では各拠点の都市機能誘導施設について、都市計画課で詳細な分析をもとに今後のあり方を取りまとめたが、市の公共施設や関連施設について、全市的・全庁的な総合調整を行う企画政策課の方針や対応がなかったため、都市計画においてそれぞれの施設の担当課と協議して誘導施設のあり方をまとめようとしたが、不調に終わったとのことである。

例えば福祉関係の施設について担当課は、都市機能誘導区域の拠点に誘導や集約をするのではなく、市街化調整区域も含めて、それぞれの地域にむしろ点在していた方が今の利用者にとっては便利であること。また、福祉施設は行政だけでなく民間事業者も設置・運営するものであり、都市機能誘導区域の拠点は地価や賃料も高いため、都市計画課が描く施設の誘導は困難という意見であったため、立地適正化計画における将来的・長期的な福祉施設の誘導・設置のあり方や方向性について取りまとめることができなかったという。

また佐倉市は、公共施設のファシリティ・マネジメント（FM）の取り組みでも注目されているが、担当部局の資産経営部資産経営課が、立地適正化計画と同時期となる 2017 年に策定した「公共施設等総合管理計画」は、個別施設の維持管理の方針を定めるにとどまっていた。本来、ファシリティ・マネジメントと公共施設等総合管理計画は、将来的な公共施設の再編・統合・廃止を含めた施設のあり方までを射程に入れるものであり、都市機能誘導施設として各拠点における公共施設の将来的なあり方を定める立地適正化計画と連携ができる計画であったが、当時はそれもできなかった。そこで、資産経営課において新たに「公共施設再編計画」を策定する予定もあり、今後、都市計画課で立地適正化計画を改定する際には両課で協議・調整して、それぞれが所管する計画間の連動・連携を確実に図ることを両課で確認しているとのことである。

つまり、担当職員が「熱い思いと相当の熱量」を持って、GIS データも活用して綿密な都市構造分析を行って策定した佐倉市の立地適正化計画であるが、総合計画とそれを所管する企画政策課の参画や協力もなかったため、全庁・総合的な展開には至らず、各部の所管する個別計画や施策との連携もできない結果となった。

また、同市の立地適正化計画の中心となる都市機能誘導施設の拠点への誘導のあり方についても、福祉施設について担当課との認識や方向性の違いによりまとめることができず、都市計画部門と福祉部門との間で将来的な施設や施策のあり方についてどのように合意形成を図るのかは、立地適正化計画の策定過程における本質的な問題を示していると考える。

さらに同市の立地適正化計画は、市民に対する「コンパクトシティ」の説明や提示の難しさの問題も提起しており、「コンパクトシティ」の用語や概念が、必ずしもプラスのまちづくりのイメージで受け止められないとの事情がある。

つまり、市域のうち市街化区域が 25 %で市街化調整区域が 75%の同市は既に「コンパクト」な都市構造となっており、それを更に進めるということは、市街化調整区域に住む住民にとって、今ある公共施設や公共交通が撤退して「見捨てられてしまう」というマイナス

なイメージを持たれてしまうとのことである。

そこで、「コンパクトシティ」の用語や概念を全面に出して市民に計画や施策を説明するのではなく、市がこれまでも掲げてきた「都市と農村が共生するまちづくり」を目指し、市街地と周辺に広がる農村集落が「交通ネットワークで結ばれた集約型都市構造」を実現すると述べているのである。

佐倉市の取り組みの難しさや抱えるジレンマは、農村部の市街化調整区域を抱える全国の地方都市にも通じる課題を提起しているものであると考える。

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[85]

1 人口の動向等とまちづくりの課題

江戸時代に川越は江戸城北辺の守りとして、また豊富な物資の供給地として栄えたことにより商業や文化が繁栄した[86]。川越市は 1922 年（大正 11 年）に埼玉県内で初めて市制を施行し、1955 年には隣接する 9 村を合併し現在の市域となっている。高度成長期以降に人口が 3 倍に、人口集中地区である DID は 2 倍以上に拡大する急激な都市開発によって市街地が拡大し、2003 年には県内で初めて中核市に移行しているが、人口 35 万人は県内ではさいたま市、川口市に次ぐ規模であり、県南西部地域の拠点都市となっている。

一方で、都心からも通勤圏に入るベッドタウンでありながら市の中心部には昔ながらの町割りが残り、江戸時代の史跡や明治時代に築かれた蔵造りの町並みが賑わいを見せるなど、周辺都市にはない特色をもった観光都市は「小江戸かわごえ」と呼ばれ、近年は海外からも含めて毎年 600 万人もの観光客が訪れている。

市の人口推計では、人口の伸び率は落ち着きを見せながらも今後も微増で推移するとして、2020 年の 35 万 3 千人は 2025 年に 35 万 5 千人まで増加し、2028 年になって人口減少局面に転じると見込まれている。また市の土地利用については、市域の面積約 110 ㎢のうち約 30%が市街化区域であるが、そのうち住居系が 77%、商業系が 6%、工業系が 16%の用途地域となっている。

そして、川越市の特異とも言える都市構造の問題は DID の拡張にあり、これまでは市街化区域に市の人口の約 8 割が居住して人口の集積が一定程度保たれてきたが、近年は市街化を抑制すべき市街化調整区域にも DID が拡張している。2010 年には市街化区域の人口と人口密度が低下して既成市街地の空洞化が進み、その一方で、市街化調整区域の人口と人口密度は増加するという異常な状況となり、11 号条例の廃止とその後の立地適正化計画の策定につながっていくのである。

2 11 号条例の影響と廃止

川越市では、前市長や市議会議員サイドで人口を増やしたいという非常に強い思いがあり、2006 年に 11 号条例が施行された。しかし、対象の区域指定を「図面指定」でなく「文言指定」で行った結果、一定の要件を満たせば市街化調整区域の全域で開発できる状況となった。

---

85 川越市の立地適正化計画策定や 11 号条例の対応・取り組みについては、2021 年 12 月 23 日に都市計画部都市計画課副課長、同都市計画担当主査及び都市計画部交通政策課副主幹に対面のインタビューを行い、関係行政資料として「開発許可件数・面積の推移」及び「市街化調整区域における固定資産税額」の提供を受けるとともに、別途、電話及びメールによる照会・確認を行っている。

86 川越市の市勢の概要については、以下、川越市（2021 b）「川越市市勢要覧 2021」等を参照

このように、区域指定を「図面指定」でなく「文言指定」で行った背景と理由について市の担当は、市域の市街化調整区域は全域が平坦で、集落が地形・地物で分断されることなく連たんして市街化区域と一体の土地利用がなされていたこと。また、2000 年の都市計画法の改正により廃止となった、11 号条例の前の制度である「既存宅地確認制度」でも集落全域が対象となっていたことから、11 号条例移行後も市街化調整区域の集落全域を対象と見なすこととしたこと。一方で、市街化区域に隣接しても道路・排水施設等の公共施設の整備が不十分な地域もあり、全域での区域指定は新たな公共投資を要し、市街化を抑制すべき市街化調整区域の趣旨に反するとの懸念もあり、50 戸以上の建築物が連たんしている地域でも、道路・排水施設等の公共施設の整備状況が不十分な地域は 11 号の条例の区域に入れない一定の配慮は行うこと。さらに、想定される申請件数や公共施設の整備状況を勘案すると、図面に基づき随時、指定区域を見直す方法では際限なく見直しが続くことが予測され、これらの事情を勘案した結果、同市では「図面指定」でなく「文言指定」で 11 号の区域指定を行うこととしたと述べている。

そして、同市が「文言指定」を取り入れた結果、市街化調整区域での開発許可件数は条例施行前の 2 倍以上に増加し、市の周辺部まで農地や樹林地が虫食い状に住宅地へと変化してスプロール化が進行した（図 12)。また、「開発バブル」のように市街化調整区域での住宅開発が旺盛に行われた地区に隣接した市街化区域では、開発意欲の低下や不動産市場の低迷をもたらすという影響が見られた。

実際、埼玉県が 5 年ごとに実施し、県内の自治体間の比較ができる「埼玉県都市計画基礎調査」を見ると、川越市の 11 号条例が施行されている 2010 年度までの 5 年間について市街化調整区域内の新築の開発許可状況は、同じくケーススタディの対象としている毛呂山町が開発許可件数 106 件・開発許可面積 8.07ha で、春日部市がそれぞれ 106 件・8.74ha と似通った状況であるのに対して、川越市は開発許可件数 1,027 件・開発許可面積 107.6 ha と、まさに桁違いとなっている[87]。川越市の「文言指定」のあり方が、いかに「ザルの指定」になっていたかが推察できる。

このようなことから、2009 年の市長選挙で現市長の川合善明氏が就任したのを契機として、11 号条例の見直しの検討が進められた。そして、11 号条例の早期制定を要望していた市議会の各議員に対しては、地元の有権者である農業者からは開発住宅地からの排水による農業用水の汚染などの苦情が出され、一方で新住民からは農機具の音や農薬散布に対する苦情が出されるなど、双方から 11 号条例による開発への批判の声が大きくなったこともあって議会側の態度も変わり、2011 年に 11 号条例は廃止されるに至ったのである[88]。

宅地や住宅が安くて都市計画税もかからない市街化調整区域への転入者は 45 歳未満が 9

87　埼玉県（2015)「平成 27 年度埼玉県都市計画基礎調査」の「土地利用関係指標」参照
千葉県佐倉市は提供資料から、11 号条例の制定後の 5 年間で、許可件数が 200 件余、面積が 24ha 程度であり、やはり川越市の市街化調整区域の開発行為が突出している。

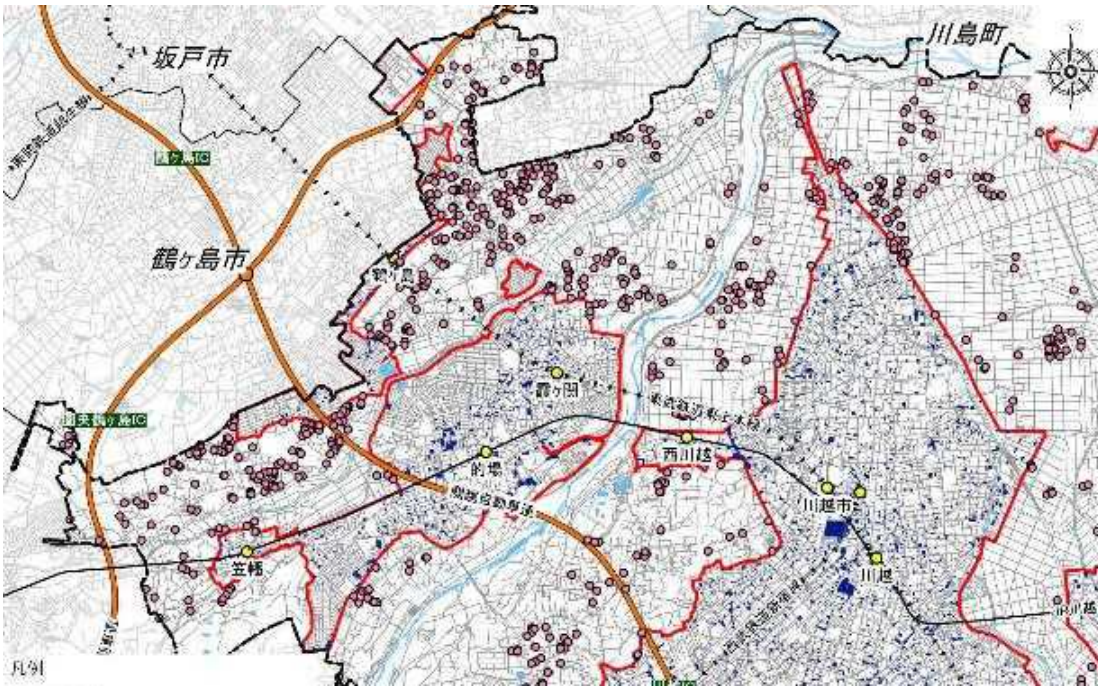
88　野澤千絵（2012)「市街化調整区域における開発許可条例に基づく区域指定の廃止要因に関する研究」日本都市計画学会 計画論文集、47 巻 3 号、186 頁参照

割を超え、条例適用期間中に若い世帯の増加につながったものの、市内（3 割）と近隣市町（4 割）からの流入が全体の 7 割を占めているとしている[89]。結局、広域的な観点からは近隣同士で人口を奪い合っただけなので、農地をつぶした開発による人口増加の効果は限定的であったと言える。

市の担当者も 11 号条例の影響については、住宅開発による土地・建物の固定資産税の増収や、転入による人口の増加とそれに伴う住民税が増収となった一方で、想定以上の開発許可件数・区画数となり、生活排水の増加による河川の水質の悪化、樹林地の開発による自然の減少、農地や山林の減少による降雨時における保水能力の低下、開発を促進すべき市街化区域内の開発意欲の減少、学校の増築等社会インフラへの投資の増加なども生じたと述べている。

また、市街化調整区域における人口増加による住民税の増収額は把握できないが、市街化調整区域の固定資産税の税額に関し、11 号条例施行時の 2006 年度と条例廃止時の 2010 年度の集計値の提供を受けることができたが、ここにも市街化調整区域の開発行為の問題を

図 12　川越市の市街化調整区域での開発状況（赤枠の市街化区域の外に広がる市街化調整区域全域に 11 号条例等による「にじみ出し的な開発」が多数点在している。）



出典：国土交通省（2019 b）「社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ 安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して・参考資料（平成 29 年 8 月）」を基に筆者作成

89　川越市（2018 a）「川越市立地適正化計画（平成 30 年 12 月改定版）」22 頁

見出すことができる。

□ 川越市の市街化調整区域における固定資産税額（単位 千円）

	土地	家屋	計
2006 年度（11 号条例施行時）	1,828,532	1,606,651	3,435,183
2010 年度（11 号条例廃止時）	1,983,176	2,036,241	4,019,234
増加額	154,644	429,590	584,230
増加率	8.46%	26.74%	17.01%

※ 川越市提供情報より筆者作成

上記について、2006 年度と 2010 年度の対比で、「土地」の増加額・増加率に対して「家屋」の増加額・増加率の方が同じ固定資産税なのに 18%も高くなっているのは、市街化調整区域の中でも周辺部へと開発が進行して固定資産税の評価額の低い土地の開発・利用が進められた一方で、家屋については立地による評価額への影響はないからであると、市の担当は説明を加えている。

また、市街化区域に土地を保有すれば固定資産税のほか都市計画税も課税されるが、市街化調整区域は都市計画税が全く課税されない。例えば 2010 年度は同市の都市計画税の税率 0.25%で 33 億 2 千万円の同税の税収があるが、市街化調整区域で開発が盛んに行われ、公共投資により都市基盤整備を行っても都市計画税は全く入らないのである。

そして、そのことは「開発を促進すべき市街化区域内の開発意欲の減少」によって、市街化区域よりも評価額が大きく落ちる市街化調整区域の固定資産税が増え、本来なら見込めた都市計画税が入らないという税収の問題にとどまらない。つまり、同じ市内に住宅を保有し、公共投資による都市基盤と居住環境整備の恩恵を受けていながら、市街化調整区域の住民は安い固定資産税に加えて都市計画税を全く払っていないという、納税者間の不公平感の広がりという問題にもつながっているのである。

しかし、市街化調整区域内の「想定以上の開発許可件数」は固定資産税だけでも 5 億 8 千万円・17%の税収増という、やはり想定外の歳入の増加につながり、それは「納税者間の不公平感の広がり」などの問題を打ち消してしまう大きさとも言えるが、市街化調整区域での想定以上の開発の進行は、その後、後述する防災上の問題にもつながっていくのである。

3 学識経験者の助言を活かした計画づくり

一般的に立地適正化計画を策定する自治体は、人口減少が進行して空き地や空き家、空き店舗の増加などにより都市の空洞化とスポンジ化が進み、都市施設や住宅を中心部や拠点

に誘導・集約することが求められる状況にあるが、川越市は現在も人口の増加局面にあり、また、市街化調整区域の規制緩和策を見直す 11 号条例の廃止が先行する形で立地適正化計画の検討・策定が行われている。

この点について市の担当は、市域の 3 割を占める市街化区域に人口の 8 割が居住して、もともとコンパクトな都市の形態であるとともに、計画策定時の人口推計では 2040 年でも 1 割減程度の見込みであって人口が大きく減少するわけではない。しかし、1995 年の高齢化率 10%が 2040 年には 33.3%と急激に上昇すると推計されており、都市の活力を維持するためにも「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の形成に向けたまちづくりが必要と考え、立地適正化計画を策定するに至ったと述べている。

そして、計画におけるまちづくりの目標を、2009 年改定の都市計画マスタープランに記載した「地域特性や魅力を生かした都市機能の配置と連携」の考え方に基づき、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の形成を目指すとして将来的な都市構造のあり方を示す計画としたのである。

市内には東西南北に鉄道が整備され、12 駅にも及ぶ駅周辺の徒歩圏に市街地と住宅地が形成されている。そこで、主要 3 駅の中心市街地の「コア」と「拠点」とが「公共交通ネットワーク（軸)」で結ばれる多極ネットワーク型の将来都市構造のイメージを、打ち上げ花火の「スターマイン」に例えて「スターマイン型都市構造」と名付けているが、コンパクトシティの先進都市・富山市が、都市構造のイメージを単線的な「串とお団子」と呼んでいるのと対照的である。

また、庁内の策定過程としては、立地適正化計画の策定にあたって関係課の 24 課が入った庁内検討委員会で計画原案の検討・調整を行っているが、佐倉市と同様に検討委員会の運営は都市計画課で行い、総合計画を所管する政策課は一構成委員として参加するにとどまっている。

また、筑波大学大学院システム情報工学研究科の谷口守教授と、市内にある東洋大学理工学部に当時在籍していた野澤千絵教授が外部委員として参画してアドバイスを行っている。川越市の立地適正化計画は、時期的にも他の自治体に先駆けた計画策定となるが、この分野においていずれも第一人者である学識経験者からの助言を得て計画づくりを進めている。

担当によると、学識経験者の意見の反映として、計画にサブタイトルを付けることとし、「次世代へ暮らしやすいまちを引き継ぐための都市戦略ビジョン」として、「立地適正化計画」という、ともすれば一般の市民には分かりにくい計画名について、計画の趣旨や目的をイメージしやすいものとしている。また、計画の中に合計 7 ページにわたる「コラム」のページを挿入して、「コンパクトシティ」のまちのイメージや他の自治体の具体的な取組事例などを紹介することによって、やはりこの計画の目指すまちの将来像や施策などを分かりやすくまとめている。

このように川越市の立地適正化計画は、後述する都市機能誘導施設における「維持型と誘導型」の独自の定義を用いたことも含めて、佐倉市同様に計画自体はオリジナリティのある

行政計画としてまとめられている。

4 誘導区域の設定と浸水想定区域の問題

川越市の立地適正化計画における都市機能誘導区域の設定方針は、都市計画マスタープランに位置付けられた都心核・地域核を対象として、公共交通機関からの徒歩圏として鉄道駅から 800m 圏を基本とし、都市計画の用途地域に基づく区域を考慮して設定している（図 13)。そして、都市機能誘導施設を「維持型」と「誘導型」に二分類して、例えば「維持型」の都市機能誘導施設として病院と大型スーパーを指定し、既存施設の老朽化による建替えの際に郊外移転が懸念されるため、都心核や地域核において「将来にわたって立地を維持する都市機能施設」としている。

また、居住誘導区域の設定の考え方としては、交通利便性の高いエリアとして鉄道駅から800m圏域、バス停から 300m圏域で一定の人口密度を将来にわたって維持すべきエリアとした。居住誘導区域に含めないエリアについては、工業専用地域などの住宅の建築が制限されている区域や土砂災害警戒区域等としている（図 14)。結果として、居住誘導区域の面積は市街化区域の 78%となり、住宅を建築できない工業専用地域等を除くと、市街化区域に占める居住誘導区域の割合は 84%となっている。

また、同市はこれまで度々水害の被害に遭っているが、立地適正化計画における「浸水想定区域」（図 15 に最も広範な「荒川・入間川浸水想定区域」を掲載）の扱いに関しては、「荒川・入間川浸水想定区域、新河岸川浸水想定区域及び内水浸水想定区域等の洪水・内水ハザードについては、居住場所を選択する重要な要素です。しかしながら、多くの河川流域を含む本市にとって、全ての浸水想定区域を居住誘導区域外とすると、市街化区域の広い範囲を居住誘導区域外とすることになります。本計画では、防災計画との連携により、市民に浸水想定区域の周知や河川水位状況の把握等、防災対策により事前の避難が可能であるため、周知と対策を図ることを前提に居住誘導区域に含めることとします。ただし、家屋倒壊等氾濫想定区域については、家屋が流失・倒壊するおそれがあるため、居住誘導区域に含めないこととします。また、台風・大雨等による浸水被害が発生した場合は、居住誘導区域の変更について総合的な観点から検討を行うこととします。」[90]と記述している。

そして、「居住誘導区域の設定の考え方（まとめ)」（表 4）においても、「土砂災害特別警戒区域・土砂災害警戒区域」は 「突発的な災害の可能性があり、家屋倒壊等の可能性があることから、含めない」とし、「浸水想定区域」のうち、「家屋倒壊等氾濫想定区域」は「気象予報等からある程度災害の事前予測ができるものの、家屋倒壊等をもたらすような氾濫の発生が見込まれることから 含めない」として、それ以外の「浸水想定区域」は「気象予報等からある程度予測が可能であり事前の避難が可能であることから、災害危険性の周知と対策を図ることを前提に含める」とまとめている。

---

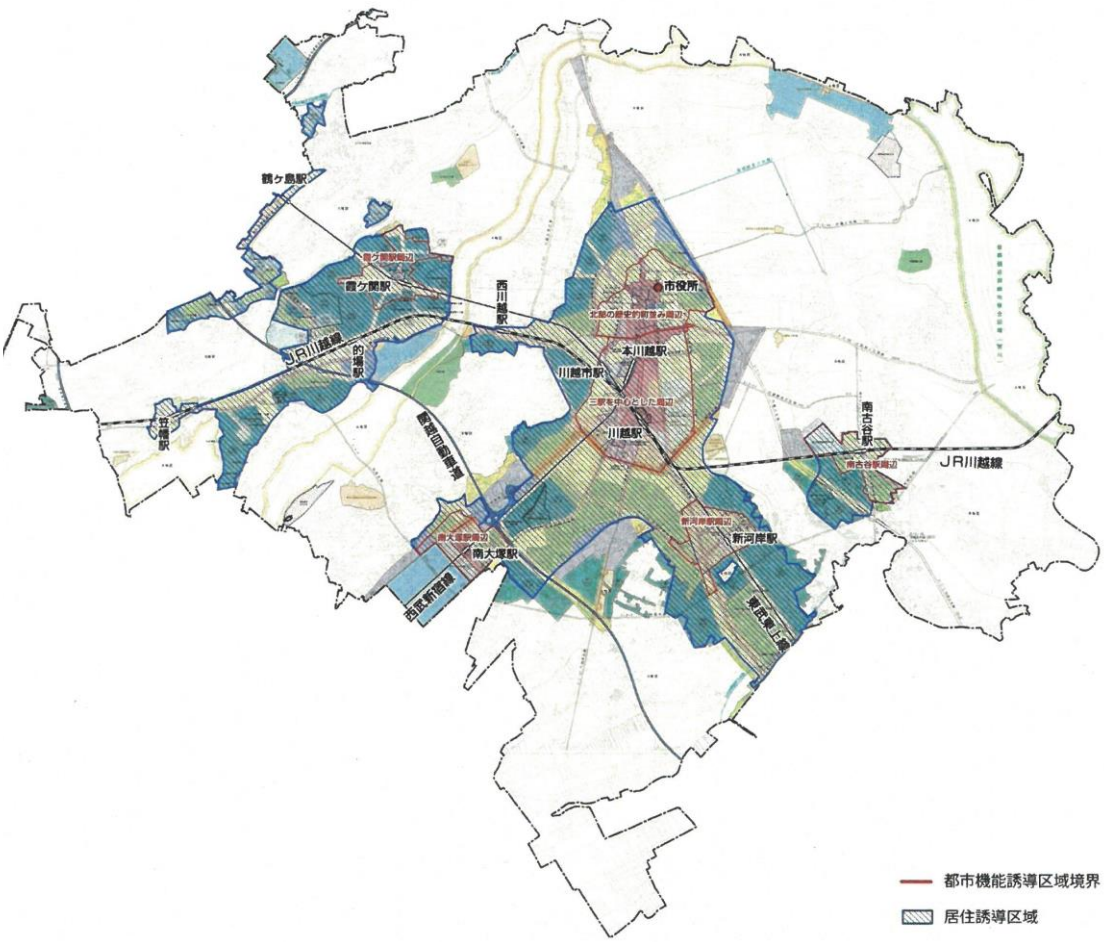
[90] 川越市（2018 a)「川越市立地適正化計画（平成 30 年 12 月改定版)」83 頁

しかし、同市の立地適正化計画の居住誘導区域と浸水想定区域を精査する中で、「浸水想定区域のうち家屋倒壊等氾濫想定区域は居住誘導区域に含めない」と定めているものの、市域内の入間川流域に広がる国土交通省が定めた「家屋倒壊等氾濫想定区域」（図 16）以外にも、「浸水想定区域」の中で居住誘導区域から除外されている地域があることを見出した。

しかし、そのことについて立地適正化計画では特段の説明や記述はなかったため、市議会の議事録の調査を手掛かりにして市の水害被害の報告書を確認し、それをもとに現地調査とヒアリングで上記の事由を把握することできた。

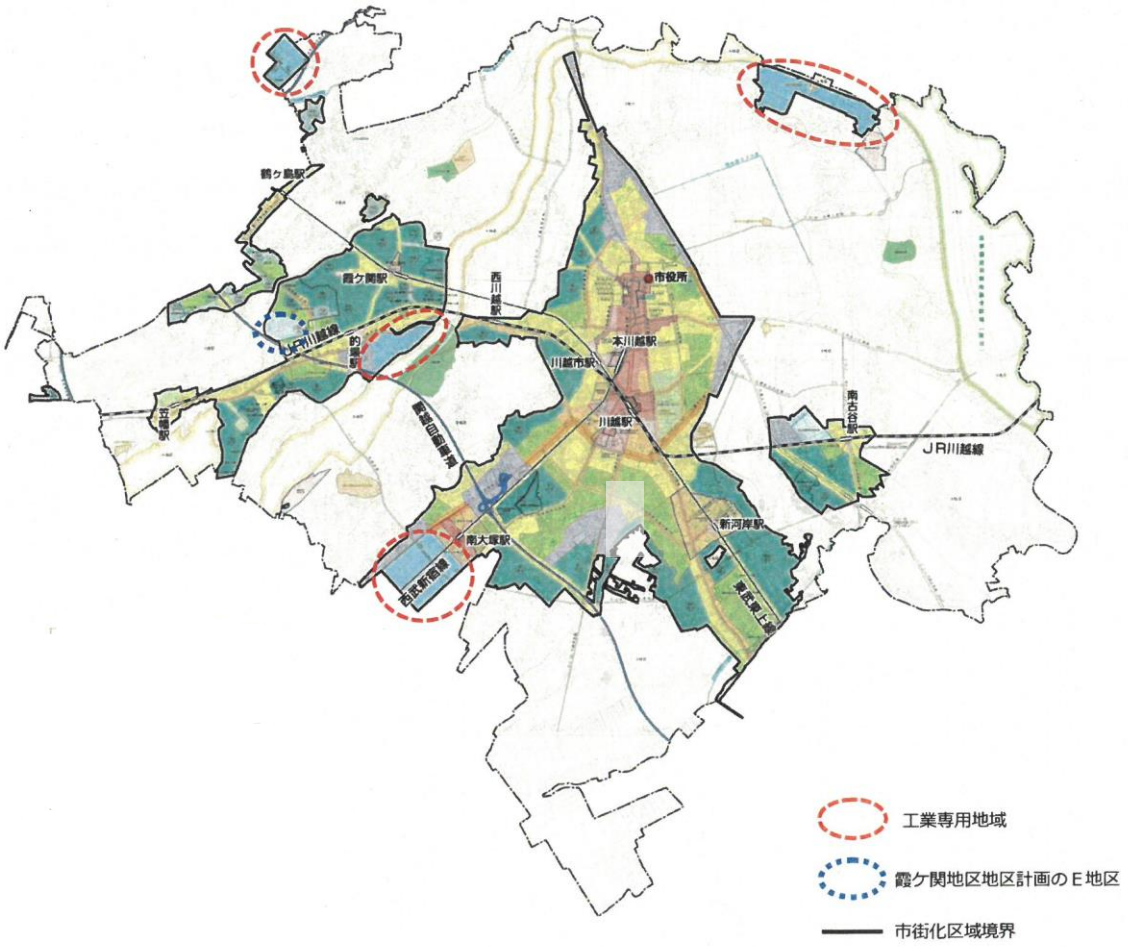
それは、立地適正化計画における「浸水想定区域」の扱いについては、「台風・大雨等による浸水被害が発生した場合は、居住誘導区域の変更について総合的な観点から検討を行うこととします」と述べているが、立地適正化計画の策定を進めている 2017 年 10 月に発生した台風 21 号の豪雨による市内での甚大な浸水被害の発生によって、計画を確定する前に早くも居住誘導区域を変更する見直しを行っており、「家屋倒壊等氾濫想定区域」以外に居住誘導区域から外された地域が出現することにつながっていくのである。

図 13 「川越市立地適正化計画」における居住誘導区域と都市機能誘導区



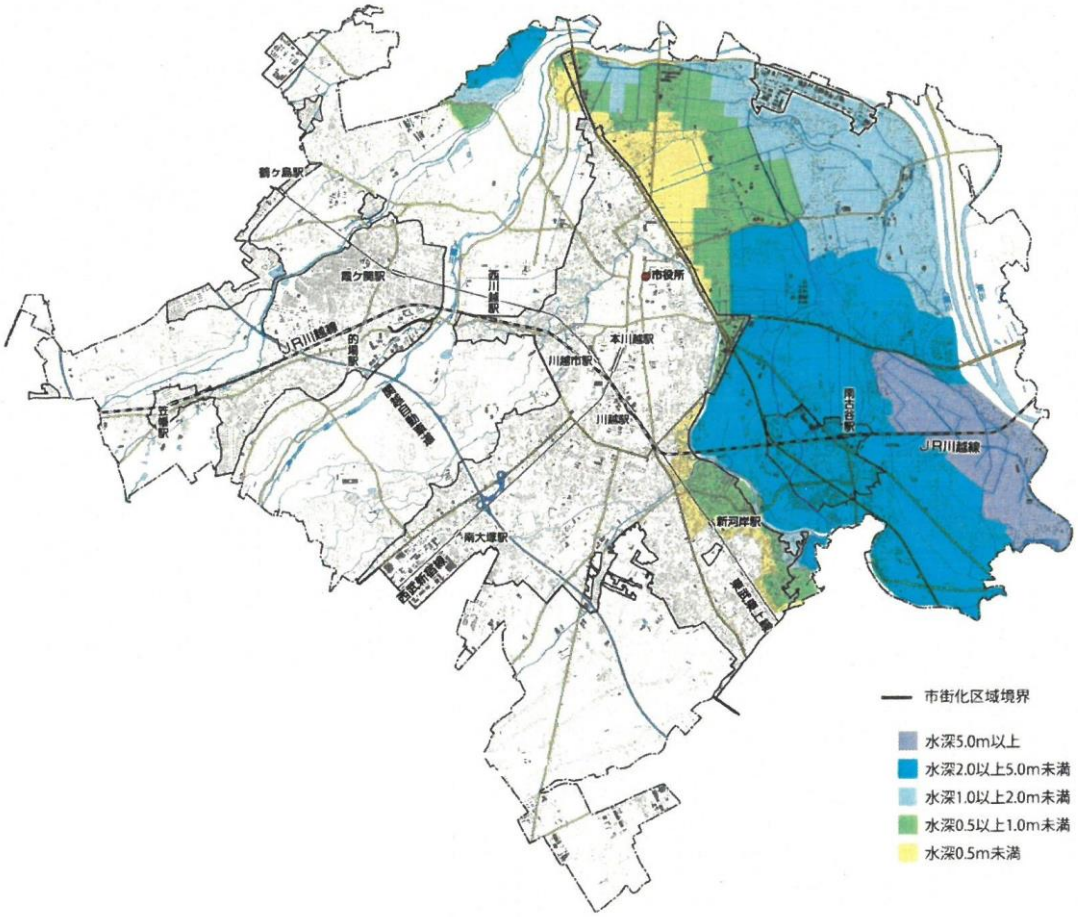
出典：川越市（2018 a）「川越市立地適正化計画（平成 30 年 12 月改定版）」

図 14 「川越市立地適正化計画」における居住誘導区域に含めないエリア
（市街化調整区域・工業専用地域・地区計画により住宅の建築が制限されている区域）



出典：川越市（2018 a）「川越市立地適正化計画（平成 30 年 12 月改定版）」

図 15 川越市の想定区域のうち「荒川・入間川浸水想定区域」



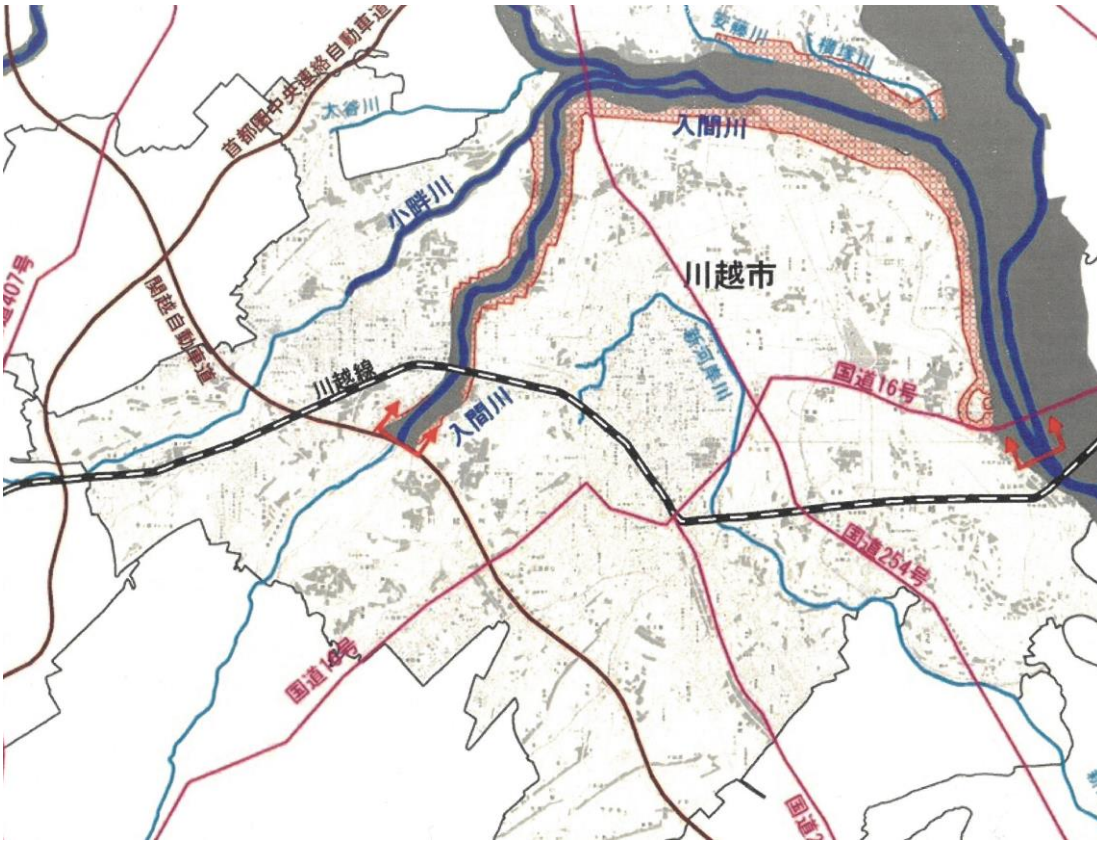
出典：川越市（2018 a）「川越市立地適正化計画（平成 30 年 12 月改定版）」

表 4 「川越市立地適正化計画」における居住誘導区域の設定の考え方（まとめ）

区域概要	居住誘導区域の設定の考え方
◎ 居住誘導区域に含めるエリア	
① 都市機能誘導区域	⇒含める
○ 居住誘導区域に含めることを検討するエリア	
② 交通利便性の高いエリア（鉄道駅から 800m 圏域付近、バス停（片道 30 本以上／日）から 300m圏域付近）	⇒現状の人口密度を考慮して含める
③ 一定規模以上の人口密度を将来にわたって維持すべきエリア	⇒現状の人口密度を考慮して含める
④ 都市計画制度等の活用により良好な市街地を形成しているエリア	⇒現状の人口密度を考慮して含める
● 居住誘導区域に含めないエリア	
⑤ 市街化調整区域 工業専用地域 地区計画により住宅の建築が制限されている区域 （霞ケ関地区地区計画のE地区）	⇒含めない
▲ 居住誘導区域に含めないことを検討するエリア	
⑥ 土砂災害特別警戒区域・土砂災害警戒区域	⇒突発的な災害の可能性があり、家屋倒壊等の可能性があることから、含めない
△ 居住誘導区域に含めることに特に慎重な判断を要するエリア	
⑦ 浸水想定区域 ・荒川及び入間川浸水想定区域 ・新河岸川浸水想定区域 ・内水浸水想定区域	⇒気象予報等からある程度予測が可能であり事前の避難が可能であることから、災害危険性の周知と対策を図ることを前提に含める
・家屋倒壊等氾濫想定区域	⇒気象予報等からある程度災害の事前予測ができるものの、家屋倒壊等をもたらすような氾濫の発生が見込まれることから、含めない

出典：川越市（2018 a）「川越市立地適正化計画（平成 30 年 12 月改定版）」

図 16 国土交通省が定めた「家屋倒壊等氾濫想定区域」の川越市域



出典：国土交通省関東地方整備局（2017）「荒川水系入間川洪水浸水想定区域図
家屋倒壊等氾濫想定区域（平成 29 年 5 月 30 日公表版）」

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

川越市の立地適正化計画は、ケーススタディの他の 3 自治体とは異なり、2 段階の策定を行っている。国土交通省の「立地適正化計画の作成に関する Q&A」では、都市機能誘導区域と居住誘導区域の設定について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に先行することも例外的に認められるとしている[91]。

それを受けて川越市においては、2017 年 3 月に都市機能誘導に係る事項を公表して立地適正化計画を定めるとともに、翌 2018 年 12 月に居住誘導に係る事項を公表して最終確定している。

そして、2017 年 3 月の当初の計画確定後に、居住誘導区域を含めた第 2 弾の計画確定に向けて居住誘導区域の対象地域の調整を進めている時に、同区域のあり方に影響を及ぼす大きな水害が発生したのである。

2017 年 10 月 22 日から 23 日にかけて、東海と関東地方の各地に被害をもたらした台風 21 号による豪雨により、川越市内においても床上浸水 246 件、床下浸水 234 件の甚大な被害が生じた。中でも、東の市境を北に向かって流れる江川流域都市下水路の下流部となる「寺尾地区」では、床上浸水 238 件、床下浸水 188 件と浸水被害が集中して発生したのである。

そして翌 2018 年 4 月に、市長は埼玉大学大学院理工学研究科の田中規夫教授を委員長とする「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会」に浸水被害の原因と対策に関する諮問を行い、同年 8 月に、「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会答申書」が市長に提出され、公表されている。

同答申書とその付属資料では、市街化調整区域である寺尾地区において、浸水被害が集中的に生じた要因が、規制緩和によるに開発の進行と関係があることが記されている。

川越市全体が平坦な地形にあるが、寺尾地区は「台地に挟まれた低地部に位置しており、上流からの雨水のほか、台地からの雨水が集まりやすく抜けにくい地形となっている」が、開発の進行により、「平成 26 年までの土地利用において、宅地面積の割合比率が増加傾向となっている」として、同地区の土地利用の変遷（図 17）を示している。次いで、このような土地利用の変遷の過程で水田や畑の減少によって保水機能の低下を招き、雨水が流出しやすい状況であったことなどが浸水被害の原因と考えられるとまとめている[92]。

---

91 国土交通省（2022 b）前掲書、4 頁

92 川越市（2018 c）「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会答申書・付属資料」、24-27 頁

また、同答申書や市の水害ハザードマップには、この時の内水浸水被害の地域が図示されているが、浸水した住宅地が集中している寺尾調整池の北側は、本来は建築や開発ができない市街化調整区域なのであるが、なぜ建築等が可能となり、その結果、浸水被害が集中したのかについて、同市の市議会で追及されているのである。

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

2020 年 9 月 18 に開催された川越市議会の産業建設常任委員会において、台風21号による寺尾地区の浸水被害に関し、その要因について、次のような質疑が行われている[93]。

○ 小林薫 委員

寺尾で大変な被害が起きたが、開発許可を出し建築許可を出して、そこは雨が降れば水が出るというようなことを知っていても、法には触れないからそこに家を建ててしまう。いざ豪雨が発生すれば、市内のことを知らないで転居してきた方々がそこに住むから、こんなはずではなかったという。住宅ローンが残ったまま、教育費もかかる若い家族の方々だろうと思う。

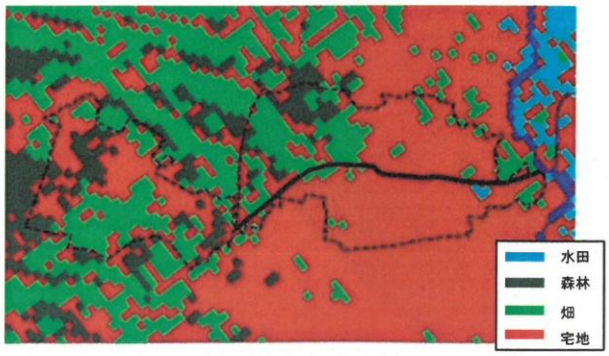
やはり何でもかんでも法に合っているから許可を出して、自分

図 17 川越市・寺尾地区の土地利用の変化
（赤の宅地の広がりとともに緑の畑が減少している。）

昭和５１年

平成９年

平成２６年



出典：川越市（2018 c）「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会答申書・付属資料」

93 川越市議会の常任委員会と本会議の質疑は、以下、「川越市議会・会議録ライブラリー」参照。https://www.city.kawagoe.saitama.dbsr.jp/index.php/6539071?Template=search-library

たちが被害に遭わないからと、被害が出たら水をくめばいいのかというだけになっているから、ぜひ被害をなくすためにも、建築許可をする時からそういうことに気づかっていただきたい。

まさに寺尾地区はそうでしょう。百数十戸は 34 条第 11 号で開発したところでしょう。わずか 10 年足らずでないの。

○ 都市計画部開発指導課長

委員ご指摘のとおり、都市計画法第 34 条第 11 号の開発でございます。

○ 小林薫 委員

だから開発には気をつけていただきたいということを、申し上げておきます。

2017 年 12 月 8 日の市議会の本会議では、寺尾地区と、同地区に近接する高階地区の台風 21 号による浸水被害に関し、やはり被害の要因について、次のような質疑が行われている。

○ 山木綾子 議員

台風 21 号と川越市の対応について一般質問をいたします。

平成 27 年 10 月 22 日から 23 日にかけて上陸した台風 21 号は、それ以前から続いていた長雨が追い打ちをかけるように豪雨をもたらしました。川越市においても寺尾地区を中心に床上浸水、床下浸水の被害に見舞われました。

今回、被害に遭われたお宅は、比較的新しいお宅が多かったように思います。そこで、最初に、開発について何点かお伺いをいたします。

1 点目として、市街化調整区域の開発に関して、都市計画法の規制緩和をしていた時期があったと記憶しておりますが、期間と内容はどのようなものか伺います。

2 点目として、都市計画法の規制緩和について、川越市はどのように対応したのかを伺います。

3 点目として、市内では規制緩和によりどの程度開発がなされたのか、また高階地区の状況はどうであったのかを伺います。

○ 都市計画部長

市街化調整区域の開発に係る都市計画法の規制緩和につきましては、平成 12 年の都市計画法の改正において、既存宅地確認制度にかわる制度として新たに設けられた制度です。

具体的には、建築物が一定程度集積するなど市街化が進み、既に相当程度の公共施設が整備されている市街化区域に近接・隣接する区域について、地方公共団体の裁量であらかじめ条例を定めることにより、環境保全上、支障のない範囲で建築物の建築を許

容する制度です。

本市の対応ですが、都市計画法の改正を受け、平成 15 年 6 月に都市計画法条例制定検討委員会を発足し、開発審査会、都市計画審議会等への報告等を経て、平成 18 年 3 月に公共施設の状況等を踏まえ、市街化調整区域内にある低・未利用地等の有効利用を図るため、川越市開発許可等の基準に関する条例を制定したところです。

具体的には、50 戸以上の建築物が連担した地域のうち、一定の敷地要件、道路要件、排水要件を満たす土地について、第 2 種低層住居専用地域において建築可能な住宅等の建築を許容するものですが、平成 23 年 9 月末をもって終了しております。

次に、本規制緩和の制度に基づく開発許可件数ですが、平成 18 年 5 月から平成 23 年 9 月までに申請を受理し、審査後に許可した件数は合計で 1,411 件、区画数が 5,707 区画、面積は 155 万 5,486 ㎡になります。

また、高階地区の開発許可件数は合計 20 件、区画数が 120 区画、面積は 3 万 1,398 ㎡でございます。

○山木綾子 議員

都市計画法の緩和措置でもって 5 年 4 カ月の間の時限立法で、川越市内では 1,411 件の許可件数に対して、5,707 区画が整備された。高階地区の許可件数は 20 件で 120 区画が開発されたとことを伺いました。

何でこんなことを聞いたかというと、この高階地区の開発の多くが今回被災したお宅です。川越市も法に則って都市計画審議会にもかけて、手続を踏んで開発業者に許可を出しているのですが、今回被災された地区のお宅は全て新しいのです。よく調べてみたら、この緩和措置を使って建てたお宅だったということで、平成 19 年から 23 年までですから、お家はみんな新しかった。

前々からいた方も世代が変わって、息子さんたちが跡を継ぐので家を建て替えたというお宅が多くありました。

やはり認識としては、許可が出ていても、このような被害に遭ってしまうと、どこかに何かやり残したことがあるのではないかなと感じたものですから、改めて議場でお答えをいただきました。

このような市議会の質疑で指摘されているとおり、「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会答申書・付属資料」と「川越市水害ハザードマップ」に掲載されている浸水被害のエリアと都市計画図を対比して見ると、寺尾地区で被害が集中しているのは、寺尾調節池の北側に広がる市街化調整区域である（図 18・19)。

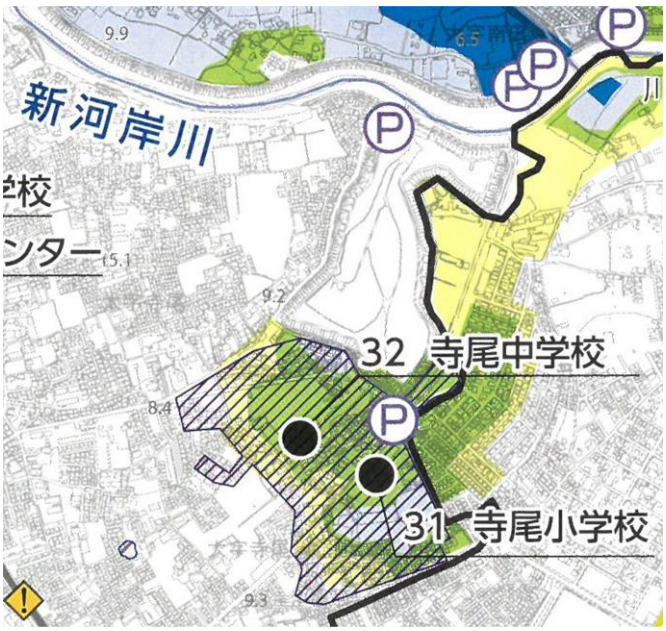
寺尾地区の現地調査で話を伺った住民の方は、「平らな地形が広がる川越市の中で、くぼんだ地形となっている寺尾地区は大雨が降れば冠水することは、昔から住んでいる地元の人なら誰でも知っていること。開発前は田んぼや畑だったから、豪雨で冠水しても、自然の

「調節池」みたいなものだった。」と語っていた。

つまりは、「図面指定」でなく「文言指定」による同市の 11 号条例によって市街化調整区域全域での開発が進んだ結果、水田や畑が減少して保水機能が低下し、一方で寺尾地区のような豪雨の時は冠水するような地域も 50 戸以上の建築物の連担や接道要件等が満たされれば開発が可能となり、そのようなことを知らない当該地域に移り住んだ新住民が甚大な水害被害に遭っているのである（資料 8-11)。

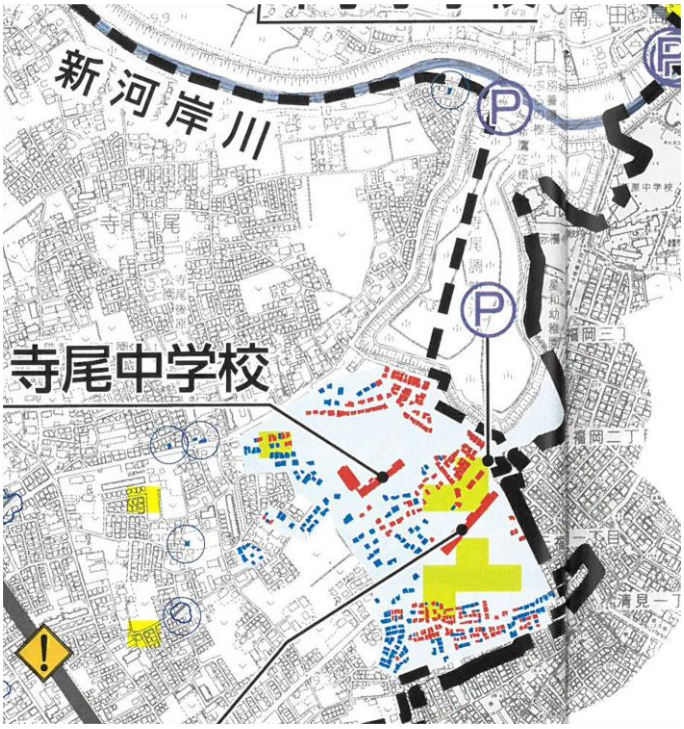
そして、川越市における台風 21 号の甚大な水害被害は、浸水した市街化調整区域だけでなく、市街化区域についても、立地適正化計画の居住誘導区域の決定において影響を受けることとなるのである。

図 18 川越市・寺尾地区の台風第 21 号の浸水エリア
（調節池北側斜線の被害地域は市街化調整区域である）



出典：川越市（2018 d)「川越市水害ハザードマップ」

図 19 川越市・寺尾地区の台風第 21 号の浸水被害状況
（水色が浸水エリア、赤色が床上浸水、青色が床下浸水）



出典：川越市（2018 d)「川越市水害ハザードマップ」

資料 8 川越市・寺尾小学校付近の冠水状況

出典：川越市（2018 c）「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会答申書・付属資料」

資料 9 川越市・寺尾小学校付近の日常の状況

出典:筆者撮影

資料 10 川越市・調節池の堤防の上から見た冠水状況

出典：川越市（2018 c）「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会答申書・付属資料」

資料 11 川越市・調節池の堤防の上から見た日常の状況

出典:筆者撮影

5.3 居住誘導区域から外れた市街化区域の住宅地

先に述べたとおり、市は「居住誘導区域の設定の考え方（まとめ)」において、「浸水想定区域」のうち「家屋倒壊等氾濫想定区域は家屋倒壊等をもたらすような氾濫の発生が見込まれることから含めない」とした一方で、他の浸水想定区域は「災害危険性の周知と対策を図ることを前提に含める」としている。

しかし、市が最終的に決定した居住誘導区域を見ると、「家屋倒壊等氾濫想定区域」以外の浸水想定区域においても居住誘導区域から外れている地域があり、そのひとつが寺尾地区の調節池の西に隣接する市街化区域の住宅地である（図 20)。

台風 21 号の時の内水被害は調節池の南側の市街化調整区域でとどまったが、調節池が越水すれば、この西側の住宅地も浸水被害に遭っていた可能性もあった。

図 20 川越市・調節池西側の市街化区域（緑色）の住宅地（南の紺色の網掛けの「居住誘導区域」から外れている。）

出典：川越市（2018 a)「川越市立地適正化計画（平成 30 年 12 月改定版)」

そのようなことから、立地適正化計画の居住誘導区域の最終調整の段階で、市の都市計画課は「台風 21 号の被害を重く受け止めた」として、当初は居住誘導区域に含めることとしていた当該住宅地を、居住誘導区域から外す決定を行ったのである。

現地調査で確認すると調節池の西に隣接する住宅地は比較的新しい住宅が多い（資料 12)。

資料 12 川越市・調節池（手前）の西に隣接する居住誘導区域から外れた住宅地

出典:筆者撮影

しかし同市の市街化区域にあって、工業専用地域や土砂災害警戒区域、家屋倒壊等氾濫想定区域でないにもかかわらず居住誘導区域から外れたことは、この宅地は「居住に適さない地域」であるとされたことであり、今後は不動産の価格にも影響することも想定される。

同市は浸水想定区域も含めて市街化区域をほぼ居住誘導区域に指定しているため、指定から外れた寺尾地区の市街化区域の住宅地の今後のあり方は、防災におけるまちづくりの難しさを象徴していると考える。

その後、2020 年 6 月に国土交通省が都市再生特別措置法等を改正し、市街化調整区域の災害ハザードエリアにおける開発許可の厳格化を行ったことを受けて、川越市は 2021 年 12 月の市議会定例会に「開発許可等の基準に関する条例」を改正する議案を提案し、国の法令改正に基づく条例改正を行っている。

11 号条例制定による市街化調整区域の開発の促進は、人口増加とそれに伴う税収増をもたらしたものの、乱開発による自然環境の悪化とそれに対応する公共投資の増大、そして市街化区域における不動産需要の低迷などの問題に加えて、居住地域の適不適の問題をも照射することになる甚大な水害被害をもたらすなど、同市にとって 11 号条例による規制緩和の影響は大きすぎるものであったと言える。

6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携

川越市の立地適正化計画は都市機能誘導区域を設定して 2017 年 3 月に策定され、その後、居住誘導区域も設定して翌 2018 年 12 月に改定された。

しかし、立地適正化計画と「両輪」となってまちづくりを進める都市計画マスタープランは、現行計画は 2009 年に策定して 2022 年を目標年度としているため、立地適正化計画を踏まえた改定はなされていない。

また、総合計画については、2016 年から 2020 年度までを計画期間とする川越市総合計画・前期基本計画には立地適正化計画やコンパクトシティについての記載はなかったが、2021 年 3 月に策定した直近の後期基本計画には一定の記述がある。それは、計画の各論となる「第 4 章 都市基盤・生活基盤―施策番号 18　協働による計画的なまちづくりの推進」の施策において、「1　計画的なまちづくりの推進　（都市計画課、都市景観課、建設管理課）① 持続可能な多極ネットワーク型の都市構造の実現を図るため、市民、事業者等と協働しながら、「川越市立地適正化計画」に基づくまちづくりを推進します。」と記載されている。

しかし、総合計画における立地適正化計画の記載は、この各論 1 か所にとどまり、個別計画においても、立地適正化計画の所管部である都市計画部以外の部が策定する個別計画では立地適正化計画はほとんど記載されず、他部の計画や事業との連動・連携が不十分な結果となっている。

同市の立地適正化計画の策定に当たっては、先に述べたように、総合計画を所管する政策課との連携はなされず、また拠点に誘導する「都市機能誘導施設」について「維持型・誘導型」などの独自の定義と位置付けを行っているが、ポイントなる市の公共施設のあり方につ

いては、庁内で合意形成を図るための必要な協議・調整ができていないため、公共施設の今後の配置や誘導策について計画には記載されていない。この点について市の担当は、今後、「公共施設等総合管理計画」が具体化した段階で、次の立地適正化計画の改定の中で反映させていきたいとしている。

同市の立地適正化計画は、この分野の第一人者の学識経験者からの助言を得るとともに、大手のコンサルタントである日建設計に国の補助金を活用して、5 年間で委託料が 4,400 万円に上る計画策定の業務委託を行い、詳細な基礎調査も行って独自性のある行政計画としてまとめられている。

しかし、佐倉市と同様に、総合計画や全体調整を所管する政策課の主体的な関与はなく、また都市機能誘導施設となる公共施設を所管する他部局とも合意形成が図られなかったため、立地適正化計画の総合計画や個別計画への反映や、その後の実行の段階においても、立地適正化計画に求められる「総合的な展開」はできなかったのである。

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[94]

1 人口等の動向とまちづくりの課題

毛呂山町は埼玉県南西部に位置し、町の面積 34 ㎢のうち 4 割を山林が占めており、山地と平野を有する多様な地形で、穏やかな気候と豊かな自然に恵まれている[95]。西部に広がる山地は標高 300～400m で外秩父山地の東縁部にあたり、一部が県立黒山自然公園に指定されている。

また毛呂山町は、毛呂本郷をはじめとする宿場を中心に発展が始まり、市街地となる中央部を JR 八高線と東武越生線が走り、都心から 50km 圏内という立地とアクセスの良さから東京都内への通勤圏に入るために宅地化が進んできた。1960 年代の住宅需要増加を受けて鉄道駅周辺に住宅街が形成され、1996 年には北部に民間開発により 1,200 区画の「ガーデンシティ目白台」の分譲が開始された。周辺都市からの流入により人口が急増して、町域の南北に新旧の市街地が存在しているが、鉄道駅周辺の古い住宅地では高齢化が進展し、賑わいの創出が必要となっている。

町の人口は、2008 年の 37,100 人から減少傾向に転じ、2021 年には 33,300 人まで減少している。このような人口減少の進行に伴い、町内の空き家数と空き家率は上昇の一途をたどり、特に駅周辺の古い住宅地で空き家や空き店舗が増加し、空き家率は 2013 年の住宅土地統計調査で 19.8%と埼玉県内でワースト 1 の状況になった。

人口集中地区である DID の人口は、1980 年から 2010 年の 30 年間で 1.6 倍に増加したが、DID の面積は 1.9 倍に広がったことにより DID の人口密度は 0.8 倍と低下したため、町の市街地は薄く広がり、やはり中心市街地の空洞化の進行が課題となっている。

また、人口増加策として 2003 年より 11 号条例による区域指定により市街化調整区域での開発規制を緩和し、道路や排水条件を満たした「指定路線」に接した土地について建売分譲などを目的とした開発行為や建築行為を特例的に許可してきた。その結果、市街化区域の数倍の面積の開発許可が行われ、当初は人口減少に対するブレーキの機能や「人口マグネット」としての効果が一定程度あったという。

しかしその反動で、これまで多額の公共投資を行って都市基盤整備を進めてきた市街化区域において空き家の増加と空洞化が進むとともに、市街化調整区域での開発は都市基盤整備が後追いで必要となり、さらに当初の開発時に整備した道路や排水施設の維持管理費用も増加した。加えて農地や森林の減少による集中豪雨時の冠水対策地域が拡大すること

---

94 毛呂山町の立地適正化計画策定や 11 号条例の対応・取り組みについては、2021 年 12 月 24 日にまちづくり整備課副課長・都市計画係長、第三セクター株式会社もろやま創成舎チーフ・プロデューサーに対面のインタビューを行い、関係行政資料として「開発行為許可の申請受理件数の推移」の提供を受けるとともに、別途、電話及びメールによる照会・確認を行っている。

95 毛呂山の町勢の概要については、以下、毛呂山町（2010）「毛呂山町勢要覧(2010 改訂版)」及び毛呂山町（2015）「毛呂山町勢要覧(2015 合併 60 周年記念版)」等を参照

への対応も必要となり、これらは町の財政悪化につながっている。また、住民 1 人当たりの地方税の納税額は県内 63 団体中 60 位と財政状況は悪く、今後、毎年 7～9 億円の歳入不足が生じる恐れがあり、財政悪化に歯止めをかけるためにも投資的経費の抑制は必須となっている。

また、交通の課題としては、町内に鉄道駅は 4 駅あり、町のコミュニティバスも運行されているが、駅から離れるほど移動に車を利用する町民が多く、町民の自動車依存率は 50%で県平均の 34%を大きく上回っている。

2 ニュータウン・目白台住宅の課題

町の中でも比較的新しいニュータウンである目白台住宅は、不況の煽りや販売会社の倒産（後に他社が継承）により、分譲地の完売におよそ 20 年間を要した。また 2002 年に市街化区域に編入した際に、都市計画における用途地域の決定権限は県にあり、また同町に都市計画に精通した職員がいなかったため、県の指導に従って、「閑静な住宅地」とするため住宅地の大部分を「第一種低層住居専用地域」に指定した。そして、南の住宅地入口に唯一設定した「第一種住居地域」には当初コンビニが営業していたが撤退し、現在も空き店舗のままとなっている（資料 13)。

しかし第一種低層住居専用地域の住宅地は、床面積が 50㎡までの住居を兼ねた店舗は設置できるが通常のコンビニなどは建てられず、パン屋や美容院などを営む「兼用住宅」しかないため（資料 14)、住民は車で駅周辺の大型商業施設に行くか、徒歩では住宅外にある離れたコンビニまで買い物に行かなくてはならない状況にある。

また交通としては、当初は東部バスの路線バスが運行していたが赤字で廃線となってしまい、町が運行するコミュニティバスの「もろバス」が運行されているが（資料 15)、通勤・通学の時間帯に対応しておらず高齢者が買い物に使う程度である。

つまり、目白台住宅には若い子育て世代が多いため町内で最も高齢化率が低く、活気ある地区で町の税収源となっているものの、商業施設や診療所など必要な都市機能が充足しておらず、交通も車に依存しており、「陸の孤島」の状態となっているとのことである。

資料 13 毛呂山町・撤退して空き店舗になっている
住宅地内の唯一の商業施設

出典:筆者撮影

資料 14 毛呂山町・兼用住宅しか立地できない
第一種低層住居専用地域の住宅地

出典:筆者撮影

資料 15 毛呂山町・撤退した東部バスの路線バスの
バス停と町のコミュニティバスのバス停（右）

出典:筆者撮影

3 補助金目的でない自前の計画策定

立地適正化計画の策定は、ほとんどの自治体が国の補助金の獲得を主要な目的としている。また、立地適正化計画の策定自体が全額、国の補助対象となっているため、計画を策定したほとんどの自治体が、基礎調査から計画案の作成、そして立派な計画冊子の完成まで、数年間にわたる高額な委託料による策定業務委託をコンサルへ行っている。

しかし毛呂山町は、補助金の獲得を計画策定の目的としていないばかりか、全国の町や県内でも最初に計画を策定したにもかかわらず、基礎調査から計画書の作成まで全て職員で対応した希少な自治体なのであるが[96]、当時の計画担当者へのヒアリングで初めて明らかになった経緯は次のとおりである。

当初、同町では、人口減少対策として企業誘致を進めるために、開発許可権限を有し、開発審査会を設置している埼玉県と協議を進めてきた。一方で、都道府県以外で開発審査会の設置が認められている政令指定都市や中核市、特例市においてはその権限を活用し、企業や大規模商業施設などを積極的に誘致していた。

そして、2014 年から内閣府の地方分権改革推進室により地方分権改革における「提案募集方式」が導入され、同年に静岡県磐田市などの提案として、「開発行為の許可権限の希望する市への移譲」として、「開発許可における地方の自由度を拡大し、地域の実情に応じた独自のまちづくりを行うことができるようにするため、現在、都道府県及び指定都市、中核市及び特例市のみに設置が認められている開発審査会について、希望する市町村については、開発許可権限の移譲を可能とするとともに、開発審査会を設置できることとする」ことを国に求めていた[97]。

この提案に対する国土交通省の回答として、「開発審査会については、都市計画法上開発許可権限を有する指定都市等に設置することとされており、開発許可権限を有しないそれ以外の市に、開発審査会の設置権限を移譲することは困難である。なお、第 186 回国会成立した「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（平成 26 年 5 月 21 日公布、同年 8 月１日施行）において立地適正化計画制度を創設し、市町村が立地適正化計画を作成し都市計画に居住調整地域を定めた場合において、当該市町村に開発許可関係事務権限及び開発審査会の設置権限を移譲することができることとしたところであり、当該制度の活用を検討されたい。」と表明したのである。

なお、「居住調整地域」の指定は立地適正化計画においては任意事項であるが、住宅地化を抑制するために定める地域地区であり、居住誘導区域外（市街化調整区域除く）で区域を

96　毛呂山町が立地適正化計画の策定によって結果的に獲得できた国の補助金は、町内の空き家の除却に対する助成のみであり、それも単年度の実績で5軒分・125万円程度である。同町の計画策定の目的が「補助金獲得ではない」という他では見られない事由は、このことからも明らかである。

97　「提案募集方式」における国と自治体間の照会と回答については、以下、内閣府地方分権改革推進室（2014 年）「地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会 合同会議 資料」参照

定めて都市計画決定を行い、居住調整地域を市街化調整区域とみなして一定規模以上の住宅開発等を開発許可の対象とするものである[98]。

加えて、立地適正化計画を策定して「居住調整地域」を定めた自治体については、国土交通省の回答のとおり、開発許可権限を有せず開発審査会の設置が認められていない市町村であっても開発許可関係事務権限と開発審査会の設置権限が移譲されるが、その場合は居住調整地域のみならず、従来からの市街化区域や市街化調整区域等における開発許可等の権限も移譲され、これは居住調整地域と一体的に執行することが適切だからとされている[99]。

このようなことから、毛呂山町のまちづくり整備課で企業誘致について埼玉県と協議に当たっていた担当職員は、磐田市の提案と国土交通省の回答に着目し、「開発許可制度のフルスペックの権限移譲」を目的として立地適正化計画策定の検討を始めたのである。

しかし、都市再生特別措置法による立地適正化計画は制度ができたばかりで他の自治体の事例もなく、コンサルに委託する予算もなかった。前述のとおり計画策定は全額国の補助対象であるが、それは後で補填されるものであり、きわめて厳しい町の財政状況のため、当初の町負担分を捻出する余力もなかったのである。

そこで担当は法案の資料などをもとに検討を行い、また国土交通省主催の説明会に参加して計画策定のための基礎資料の作成を進めた。さらに、国土交通省に計画の具体的な内容を相談・照会するために同省を訪問した際に、計画策定に伴う町の補助金の要望を聞かれたが、補助金の要望や照会でなく計画の内容の妥当性を確認するために来たのだと伝えると、「そんな自治体は初めてだ」と驚かれたとのことである。

当初、立地適正化計画の策定についは庁内で全く理解されなかったが、土木関係の予算を集中できるということで最初に財政担当の賛同が得られ、その後、国土交通省の都市計画課長が町に視察に来たり、また川越市にある東洋大学理工学部の野澤千絵教授の研究室と連携して空き家の利活用に向けた共同調査と事業を進める中で、町長等の理事者や議会の理解も得られ、県内初の計画策定に進んでいったのである。

---

98 「居住調整地域」の具体例としては、過去に住宅地化を進めたものの居住の集積が実現せず空地等が散在している区域について、今後居住が集積するのを防止して将来的なインフラ投資を抑制する場合や、工業系用途地域が定められているものの工場の移転により空地化が進行している区域について、住宅地化されるのを抑制する場合などで「居住調整地域」を指定している。都市計画法制研究会（2014）前掲書、48-49 頁

99 同上、60-61 頁

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

他の自治体とは全く異なる目的と経緯で、また全ての策定プロセスにおいて一部の委託をすることもなく、担当職員の手によって毛呂山町の立地適正化計画は策定されたのである。

当初は、「開発許可制度のフルスペックの権限移譲」を目的とした計画策定であったが、県との協議も一定の進展が見られたことから、計画策定の具体的な目的と内容は「町内のスポンジの穴を埋めること」という本来的なものになった。特に計画で狙ったのは、「スポンジの穴」でも空き家や空き店舗などの「小さい穴」を埋めて、利活用を進めることであった。

立地適正化計画において居住誘導区域を設定する対象は、DID の人口密度である 40 人/ha 以上を将来的にも維持できる区域として、災害危険区域や工業系の用途地域を除いて市街化区域のほぼ全域を指定し、その割合は 90.5%となっている。

担当は当初、立地適正化計画の制度の趣旨に基づき、居住誘導区域について一定の絞り込みを行うことを考えていた。そこで、市街化区域の 20 年後の人口密度について DID の 40 人/ha を下回りそうな地区に関し、航空写真も用いて、住宅地を始めとする土地利用の状況や開発許可の状況を踏まえ、各地区の推計される詳細な人口密度を算出して、居住誘導区域に適するかの調査を自前で行っている（図 21）。

その結果、いずれの地区も 20 年後においても 40 人/ha を維持できる見

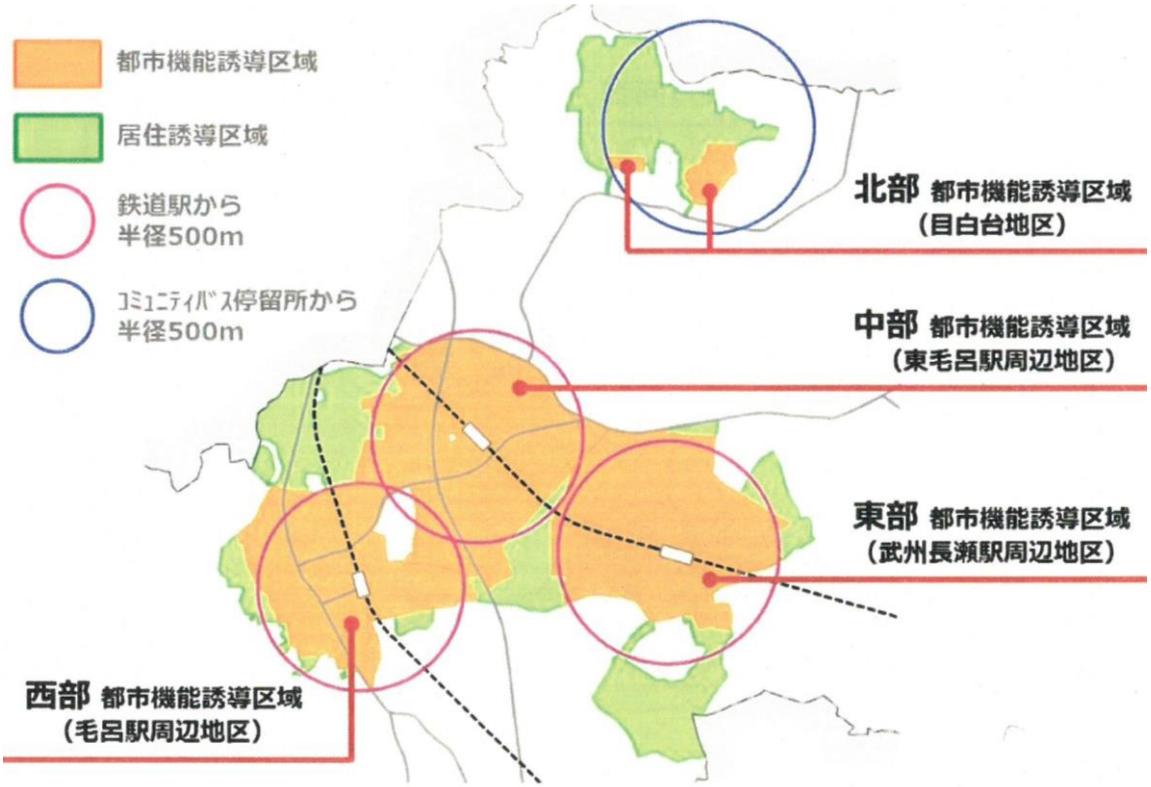
図 21 毛呂山町・人口密度の低い地区における「居住誘導区域」への適合性の詳細検討

出典：毛呂山町（2017 a）「毛呂山町立地適正化計画」

込みとなり、国土交通省に照会してもその人口密度を維持できるのであれば居住誘導区域から外すのは適当でないとの見解であったため、災害危険区域等を除いた 9 割の地域を指定したとのことである。

また都市機能誘導区域については、鉄道 3 駅と目白台地区のコミュニティバスのバス停からそれぞれ半径 500ｍの範囲とした。目白台地区は商業施設や診療所などの都市機能誘導の充実を図って若い世代の満足度を高めるとともに、駅へのバス路線を誘致して公共交通の整備を進める。鉄道駅周辺の古くからの住宅地には、町有地を核に賑わい創出や不足する都市機能をテナントとして誘致し、また駅前の空き家・空き店舗の活用を図り、共同建て替えや隣地買い取りによる区画規模の拡大などを図ることとした（図 22)。

図 22「毛呂山町立地適正化計画」における居住誘導区域と都市機能誘導区域



出典：毛呂山町（2017 a)「毛呂山町立地適正化計画」

立地適正化計画に掲げた目標値としては、居住誘導区域への居住誘導を進め、区域外の空き家は除却を進めていくことで 2035 年の空き家率を 15%（2013 年 19.8%）に、区域外から 10%居住誘導して 2035 年の区域人口密度を 65 人/ha に、2035 年の公示地価を 2015 年対比で10%以上上昇させるなど、他の3団体では見られない意欲的な数値目標を掲げている。

また、立地適正化計画に掲げた課題に取り組むために、国が進める「スマートシティモデル事業・先行モデルプロジェクト」に応募し、全国の 15 の自治体の中で唯一の町として選定されている（図 23)。

町がスマートシティモデル事業として提案しているは、目白台住宅から買い物ができる商業施設が立地する東武越生線武州長瀬駅への「自動運転バスの社会実装」のほか、デジタルガバメントの実現、既存産業の技術の世代交代等を通じて新産業の集積の推進などであり、まちづくり整備課にスマートシティ推進係を新たに設置して取り組みを進めている。

5 11 号条例の影響と大幅見直し

2017 年に県内初の、全国でも 5 番目となる立地適正化計画の策定後は、同町は居住誘導区域への住宅誘導や空き家問題などの解消を図るために、11 号条例の指定区域について線引き前からの住宅団地を除いて大幅に縮小することとした。

また担当によると、2003 年に制定した 11 号条例に基づく区域指定により、市街化調整区域での開発規制を緩和した際も、町は独自の対応を行ったとのことである。

当初、11 号条例の制度ができた際に、埼玉県は「50 戸連たん」の県の解釈に基づく基準を県内の市町村に示すとともに、同町に当てはめた指定の範囲を具体的に示している。県内のほとんどの市町村は、県の解釈基準に基づき、県が提示したとおりの区域指定を行ったが、毛呂山町では県が示した基準や区域では側溝等のない道路においても開発されてしまう問題があると考え、10 年余の開発指導の実務経験がある担当職員が提案して町の独自の開発基準を取りまとめた。

それは、側溝等があり幅員 4m以上の道路を町内全域において現地で確認し、それを図面に記載して「指定路線」として定め、「指定路線」に面した土地のみについて 11 号条例による開発を認めることとしたのである。県の基準による指定範囲をさらに絞り込み「毛呂山方式」の導入について協議を重ねた結果、県も認めることとなったのである。

前述の川越市についても、県の解釈基準に基づく区域指定ではなく、市街化調整区域全域が開発の対象となる「文言指定」を採用したことは、毛呂山町とは反対のベクトルとなるが、自治体独自の対応を取った点では共通している。

その後、2015 年に基準を改正して、「毛呂山方式」で開発できる条件の絞り込みをさらに行い、11 号条例による開発を「住宅」に限定し他の施設の建設を不可とするとともに、接道道路の幅員の条件を「4m以上」から「6m以上」と厳しくした。

図 23「毛呂山町スマートシティモデル事業」の説明資料

出典：国土交通省（2019 c）「スマートシティ先行モデルプロジェクト」

このように、町は段階を踏んで 11 号条例による開発行為の対象と地域の絞り込みを行ってきたが、2018 年 4 月に、指定区域を大幅に縮小する指定区域を告示し、2 年間の周知期間を経て 2020 年 4 月に施行している。

実効性のある「コンパクトシティ」の取り組みによって居住地の集約化を進める自治体として、北海道夕張市とともに毛呂山町はメディアなどによって全国的にも注目されている。しかしそれは、立地適正化計画の居住誘導区域の絞り込みによる「市街化区域内」の住宅地の集約化ではなく、11 号条例の見直しによる指定区域の縮小による「市街化調整区域」の宅地開発の縮小・見直しによるものなのである。

同町の担当は、11 号条例の規制緩和策が町にもたらした影響の総括として、市街地の空洞化をもたらし、持続的な人口増加にはつながらない 11 号条例による郊外開発は、市街化調整区域の「将来的な企業誘致や稼げる農業」などの可能性をつぶして町全体の不動産価値を下げる結果となったこと。また、売れ残った 11 号条例の指定区域の大部分は土砂災害と水害の危険性が高い土地ばかりであり、今後は、町全体での土地利用の適正化による新たな取り組みが必要であることを述べている。

6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携

町では立地適正化計画との整合を図るために、両輪となる都市計画マスタープランについては両計画を所管するまちづくり整備課都市計画係が両計画の一体的な改定を進め、完全に連動した計画となっている。

そして、上位計画として整合を図るとした総合計画については、第五次毛呂山町総合振興計画・後期基本計画を 2021 年 3 月に策定しているが、立地適正化計画に基づくコンパクトシティやスマートシティの推進が全国レベルで注目される施策になっているにも関わらず、個別事業のひとつとして記載されるにとどまっている。

具体的には、「第 1 章 里山の環境を活かした都市基盤を創る 第 1 節　土地利用・市街地整備」において、「都市集約型の誘導―毛呂山町立地適正化計画に基づき、中心市街地活性化事業を進めるとともに、毛呂山町都市計画マスタープランに基づいた土地利用の適正化検討を行うなど、コンパクト・プラス・ネットワークを強化し、エリアの価値向上を目指します。」と「スマートシティ事業 ―まちの抱える諸課題に対して、ICT 等の新技術を活用しつつ、計画、整備、管理、運営を行い、持続可能なまちづくりを目指します。」として、他の事業と同じレベルでの記述である。また、総合計画の総論に記載された「特に力を入れて推進していく施策」としての「７つの重点施策」についても、立地適正化計画やコンパクトシティ、スマートシティに関するものはない。

さらに立地適正化計画に掲げた、空き家率の減少と公示地価 10%以上の上昇などの象徴的な数値目標も総合計画では触れられていない。そして他の課が策定する個別計画にも、立地適正化計画やコンパクトシティの記述はほとんど出てこないのである。

このことについて担当は、町の総合計画では「居住促進」を掲げており、立地適正化計画

に掲げた空き家・空き店舗の利活用は総合計画の目標とも合致している。そして、居住促進の手段や具体策は各課で検討するというのが総合計画を所管する企画財政課のスタンスであり、そのため総合計画と立地適正化計画の連動・連携までは至らなかったとのこと。

また、立地適正化計画と個別計画の連動・連携については担当課に問題提起したが、そこには国の縦割りの問題もあったという。具体的には、立地適正化計画の考え方に基づき特別養護老人ホーム等の高齢者施設の拠点への集約を福祉部局へ提案をしたが、移送サービスを行う事業者に対する国の補助金が特に手厚いため、それが、地価も安く都市計画税もかからない郊外の離れた市街化調整区域に特別養護老人ホームを設置するインセンティブになっているという。

市街化調整区域における特別養護老人ホーム等の福祉施設の設置は、都市基盤整備などの町の新たな財政負担も生じるため、町の立地適正化計画の担当は国土交通省の担当に現場の問題を伝えて厚生労働省と協議するように伝えたが、省庁間の調整は容易ではないとのことである。

人口減少期を迎えて、福祉施設の拠点への集約化やネットワーク化のまちづくりの必要性が唱えられているものの、佐倉市と同様に、制度や政策についての都市計画部局と福祉部局の組織間の協議・調整のあり方については、国・地方を含めて本質的な課題があることが窺える。

7 スマートシティモデル事業の頓挫

同町の立地適正化計画の総合計画の反映が不十分であることは、総合計画を所管する企画財政課が立地適正化計画の策定に関与していないことの反映であるが、そのことは、立地適正化計画を推進するスマートシティモデル事業への同課の関わり方にも表れており、同事業の進捗や成果にも影響が出ていると考える。

国のスマートシティモデル事業について、同じ関東地区から選定された自治体として千葉県柏市、茨城県つくば市及び栃木県宇都宮市があるが、いずれも総合計画を所管する企画政策部局がスマートシティモデル事業を推進する事務局となっている。それに対して、毛呂山町ではモデル事業が自動運転バスのほか再生可能エネルギーや地域新電力事業の導入など全庁的な施策であるにも関わらず、一事業部局であるまちづくり整備課が事務局を務めている。

本来なら、小さな町であるからこそ役場をあげての連携や協力の体制が構築されると思われるが、このことは同町のスマートシティモデル事業の取り組みへの影響も窺えるところである。

具体的には、スマートシティモデルの中核の事業である自動運転バスは、目白台住宅から武州長瀬駅までの 3km を結ぶ、民間の路線バスが撤退したエリアの移動手段として大いに期待されていた。バスの開発や運行は、清掃ロボット開発を手がける町内の企業である株式会社ビコーが担うとともに、2020 年には公道走行の実証実験を複数回行い、2021 年 4 月の

開業を目指していた（資料 16）。

また、自動運転バスの運賃は無料で、運行経費は運行ルート上に開業を予定する商業施設からの拠出金を活用する計画であった。しかし、ビコー側と商業施設側による交渉が不調に終わり、ビコーは運行経費捻出の目処が立たなくなってしまった。

この間の経緯を当事者に取材したマスコミの報道によると（資料 17）[100]、ビコーは、「町は当初、運行経費を商業施設が負担すると説明していた」として商業施設との交渉への協力を同町に求めたが、「具体的な対応や現実的な代替案は示されなかった」とする。

これに対して町側は、「商業施設側が負担する案は案のひとつで、正式に決まったものではなかった。認識に食い違いがあった」と説明。交渉への協力については「民間企業同士の交渉に行政が介入することはできなかった」としている。

資料 16 自動運転バスの実証実験を伝える毛呂山町の広報

出典：毛呂山町（2020）「広報もろやま（2020 年 5 月号）」

結局、ビコーは 2020 年 11 月に同事業からの撤退を町に申し入れ、同社はバスの開発などに 1 億 6,500 万円を費やしたが、「町の説明が当初と全く異なっている。町は交渉を丸投げしており、一緒にやっていくのは無理だと判断した」とし、町側は、「撤退の申し入れ申

100 自動運転バス運行の交渉が頓挫した経緯については、以下、読売新聞（2021）「自動バス運行企業撤退 毛呂山町に申し入れ 経費捻出協力なく 2021 年 6 月 5 日 埼玉県北・県西版朝刊」参照。また、町の担当は、読売新聞が報道した事案については、ヒアリングを行った 2021 年 12 月時点においても調整が進まず、問題の解決に至っていないと述べている。

出は残念だが、商業施設側からは、協議を進めていきたいという話はある。今後もビコーと粘り強く話し合いと話し合いたい」としている。

スマートシティモデル事業を進める他の自治体や、ケーススタディの他の 3 団体に比べても、毛呂山町は人口規模が異なるだけでなく、立地適正化計画や同事業を担当する職員数も圧倒的に少なく、その中でも先駆的に取り組みを進めているところであるが、それ故に企画部門を含めて全庁的な推進体制を構築することが、立地適正化計画の効果的な推進につながると思われる。

資料 17 自動運転バスの運行事業者の撤退を伝える新聞記事

自動バス運行 企業撤退

毛呂山町に申し入れ 「経費捻出 協力なく」

毛呂山町が進める「スマートシティ」事業の中心に位置付けられている自動運転バスの運行を巡り、運行経費の捻出で町側の協力が得られなかったとして、バスの運行を担う予定だった企業が、町に撤退を申し入れていたことがわかった。町や事業者らでつくる事業協議会も、調査報告書で「町は運行企業との信頼関係を構築できず、協働での実装展開を断念せざるを得ない状況となった」と結論づけている。

毛呂山町の事業は、2019年度に国土交通省が全国15地区の事業について採択した「スマートシティ先行モデル事業」の一つ。町まちづくり整備課によると、自動運転バスは、町内でも比較的新しい住宅地の目白台地区から、東武越生線武州長瀬駅までの約3㌔を結ぶ計画。運賃は無料で、民間の路線バスが撤退した同地区周辺の移動手段として期待されている。

実証実験で走行する自動運転バス（2020年3月、毛呂山町で）＝ビコー提供

スマートシティ　家や自動車、交通機関、電力などの社会基盤を通信でつなぎ、相互に情報をやりとりして、サービスの充実や効率化を目指す都市モデル。国土交通省は2019年度に全国15地区、20年度に7地区の先行モデル事業を採択した。毛呂山町では自動運転バスのほか、持続可能エネルギーの推進や、役場のデータ入力を自動化するシステムの導入などに取り組んでいる。

バスの開発や運行は、清掃ロボット開発を手がける同町内の企業「ビコー」が担うことになっていた。20年には公道走行の実証実験を複数回行い、今年4月の開業を目指していた。

読売新聞が入手した、「毛呂山町スマートシティ先行モデル事業協議会」が今年3月に国交省に提出した調査報告書などによると、自動運転バスの運行経費は、運行ルート上に開業を予定する商業施設からの拠出金も活用してまかなう計画だった。だが、ビコー側と商業施設側による交渉は不調に終わり、ビコーは運行経費捻出のめどが立たなくなった。

こうした経緯について、報告書では「ビコーは町に複数の代替案を提案したが、町の協力を得られず、信頼関係を築くに至らなかった」としている。

ビコー側は読売新聞の取材に「町は当初、運行経費を商業施設側が負担すると説明していた」と主張。町に、商業施設側との交渉への協力を求めたが「具体的な対応や現実的な代替案は示されなかった」とする。

これに対し、町側は「商業施設側が負担する話は案のひとつで、正式に決まったものではなかった。認識に食い違いがあった」と説明。交渉への協力については「民間企業同士の交渉に行政が介入することはできなかった」としている。

ビコーは昨年11月、事業からの撤退を町に申し入れた。滝沢秀和社長によると、同社はバスの開発などに、すでに1億6500万円を費やしているという。滝沢社長は「町の説明が当初と全く異なっている。町は交渉を丸投げしており、一緒にやっていくのは無理だと判断した」と語る。

町の担当者は「撤退の申し入れは残念だが、商業施設側からは、協議を進めていきたいという話はある。今後もビコーと粘り強く話し合いたい」としている。

目白台地区
500m
高辺川
自動運転バスの計画ルート
商業施設進出予定地
東武越生線
武州長瀬駅

「さいたまの接種 遅い

大野知事と県関係国会議員によるオンライン会議が3日夜に開かれ、県内の新型コロナウイルスワクチンの接種状況を巡り、国会議員が「遅い」と苦言を呈する場面も見られた。

自民党の牧原秀樹衆院議員は、ワクチン接種が都道府県間の「競争」になっていた。特にさいたま市に「ものすごく遅いという」が渦巻いている。さい民だけが最後まで取り る状況になりかねな念も示し、県に近隣自の調整などの役割を求

さいたま市は、市内

出典:読売新聞（2021）「2021 年 6 月 5 日 埼玉県北・県西版朝刊」」

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[101]

1 人口の動向等とまちづくりの課題

春日部市は埼玉県の東部に位置し、江戸時代には日光街道第四の宿として設置された粕壁宿として栄えてきた[102]。都心への通勤圏であるにもかかわらず、60 ㎢の市域内には水田や屋敷林が広がる豊かな自然環境を有し、また、江戸川などの 1 級河川が 8 本流れ水が豊かな地域である一方で、平地にある市域は古くから水害に悩まされてきた。

鉄道は南北方向に東武伊勢崎線（スカイツリーライン）が、東西方向には東武野田線（アーバンパークライン）が通り、春日部駅をはじめ 8 つの駅があり、首都圏における交通の要衝となっている。

「東洋一の団地」と言われた 6 千戸規模の「武里団地」に 1966 年から入居が始まり、1985 年まで年間 8～9 千人が流入して市の人口 20 万人を超え、県内 7 位の人口規模の県東部地域の中心都市として急速な発展を遂げてきた。その後、2000 年に人口は 24 万人でピークに達して減少期を迎え、2040 年には 18 万 5 千人になると推計しているが、これは県平均や近隣都市と比較しても大きく減少する見込みであり、加えて 2005 年の合併時に策定した「新市建設計画」の人口推計を上回るスピードで同市の人口減少は進行している。

また、年齢別の推移では、生産年齢人口が 2010 年から 2040 年にかけて 5 万 7 千人減と大幅に減少する一方で、65 歳以上の高齢者は同期間で 1 万 8 千人増加し、特に後期高齢者が大幅に増加する見込みである。加えて、生産年齢人口の減少と高齢者の増加は、税収の減少と扶助費の増加などの社会保障費の増大の要因となり、財政の将来的な悪化が懸念されている。

そして、人口の地域間移動について市で独自に行った調査研究では[103]、20～30 代の若い世代の転出が顕著であり、20 代の転出先を見ると足立区、世田谷区、墨田区など東京都内が中心で、進学や就職を機に、都内の就業や就職先の近くへ転出しているものと市では考えている。同様に 30 代の転出先を見ると、都心に近い埼玉県内の越谷市、川口市や、大宮に近いさいたま市見沼区などが上位となっており、結婚や子育てを機とした住宅取得の際に、都心に近い県内自治体へ転出していると受け止めている。

---

101 春日部市の立地適正化計画策定や 11 号条例の対応・取り組みについては、2021 年 12 月 22 日に都市整備部都市計画課都市計画・景観担当主幹、市長公室防災対策課防災対策担当に対面のインタビューを行い、関係行政資料として「洪水リスクマップ」の提供を受けるとともに、別途、電話及びメールによる照会・確認を行っている。

102 春日部市の市勢の概要については、以下、春日部市（2019 a）「春日部市ガイドブック（第 4 版）」等を参照

103 人口の地域間移動や都市構造の比較評価については、以下、春日部市（2018 a）「春日部市立地適正化計画」15 頁参照

2 近隣市との都市構造比較評価による危機感

このようなことから、市は、都市間競争という視点に基づき、若い世代の人口動向、住宅事情や子育てのしやすさなどの評価指標を用いて類似する近隣都市との「都市構造の比較評価」を行い、都心からの距離等の類似性を踏まえ、埼玉県内の上尾市（22 万 3 千人）、草加市（24 万 3 千人）、越谷市（32 万 6 千人）の 3 都市を比較対象とした分析を行っている。

その結果、子育て・教育施策の充実度や住宅の手ごろさは他市と遜色ないが、医療・福祉・商業・公共交通の各種生活サービス機能を支える人口密度は、近隣都市と比較して低い水準であることが明らかになった。このような分析手法は、市のシンクタンクである「かすかべ未来研究所」で、これまで人口動態の分析など様々な調査研究を行ってきた政策研究の実績が活かされていることが窺える。

同市の都市構造の特徴は 8 つの駅が立地し、これらの駅勢圏は市街化区域を広くカバーしているものの DID の面積は拡大する一方で、人口減少に連動して DID の人口密度は低下傾向にある。今後、さらに人口減少と市街地の拡大・拡散、人口密度の低下が進めば、一定の人口集積によって支えられている商業・医療・福祉・公共交通等の生活サービスや都市インフラの維持が困難になり、近隣都市との差がますます開くことが危惧された。

このようなことから、8 つの鉄道駅と、それを補完するバスネットワークが形成されている都市構造を活かした「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の形成を目指すこと。また、都市構造の集約化とともに、既存ストックを有効活用した市街地の更新・再生に向けた取り組みを推進するとともに、「春日部 2 世」以降の流出や高齢化の進展を踏まえた住み替え施策の「両輪」の推進によって、「世代が循環する持続可能な活力あるまち」を目指すことを都市づくりの目標として立地適正化計画に掲げたのである。

市の担当によると、春日部市の人口減少は今のところ微減で推移しているが、何もしなければ人口減少と高齢化が大きく進行してしまう。人口減少やスポンジ化の進度は自治体によって異なるが、進展してから対応を始めたのでは遅く、これらを食い止め、市街化区域の人口密度をできるだけ維持するために「コンパクトシティ」を目指すこととし、言わば「後退しないまちづくり」として方策を打ったとのことである。

3 前例のない都市基盤事業の中での計画策定

春日部市の立地適正化計画における都市機能誘導区域の設定方針は、都市計画マスタープランにおける商業・業務系土地利用と都市型住宅ゾーンを基本に、拠点駅から歩ける範囲として 800m圏として区域を設定している。また、都市機能誘導区域は、二次生活圏から三次生活圏と段階に応じた各生活圏の中心となる拠点として捉え、その生活圏にスーパーや銀行等の必要な都市機能の維持・誘導を図る区域としている。

また担当によると、「市制施行以来最大規模のまちづくり事業が、100 年に 1 度あるかないかのスケールの都市改造が、現在、市内で進められている」とのことである。

そのひとつに、春日部駅を中心に、東部伊勢崎線 1.4 kmと東武野田線 1.5 kmの高架化

資料 18 春日部市駅付近連続立体交差事業イメージ

出典:春日部市(2021 c)「KASUKABE CITYMAP NAVITA」

資料 19 春日部駅前広場整備事業イメージ

出典:春日部市 (2021 d)「広報かすかべ (2021 年 1 月号)」

資料 20 春日部市・県内初の複合型子育て支援施設「パレットやぎさき」

出典:筆者撮影

資料 21 北春日部駅周辺地区土地区画整理事業のイメージ

出典:春日部市 (2021 c)「KASUKABE CITYMAP NAVITA」

による連続立体交差事業が進められている（資料 18・19)）。この事業によって、「県内ワースト 1」となっている「開かずの踏切」を含めた 10 か所の踏切がなくなり、鉄道で分断された中心市街地の一体化を図る整備事業が進められている。

また、春日部駅の西の八木埼駅前に県内初の複合型子育て支援施設「パレットやぎさき」（資料 20）が 2021 年 4 月にオープンするとともに、北の北春日部駅周辺では 40ha の土地区画整理事業が進み、新たな住宅地を整備して「コンパクトでスマートに暮らせ、さまざまな世代から選ばれる街」（資料 21）[104]の整備に着手している。さらに、今の市庁舎横の公園跡地に市立病院を移転して、その市立病院跡地に新市庁舎の建設を進めている。

このような市として前例のない大規模な都市基盤整備事業の取り組みは、立地適正化計画の策定について、多極ネットワーク型コンパクトシティの都市構造の形成を目指すことに加えて、拠点周辺の公共施設やインフラ整備に関し手厚い国の補助金が活用できることは、大きな要因であったと担当は述べている[105]。

このような、全市的なまちづくり事業による都市の改造・再構築の展開は、市政や総合計画における都市整備事業と都市整備部局の位置付けに表れ、それは立地適正化計画の策定と展開にも反映されるのである。

4 市全域に広がる浸水想定区域と誘導区域の設定

立地適正化計画における居住誘導区域の設定方針は、市街化区域の中で居住誘導区域に「含む区域」を鉄道駅 800m圏及びバス停 300m圏、将来人口密度 40 人/ha 以上の区域として、「含まない区域」を土砂災害等の災害危険区域や工業地域とした。結果として、工業系の用途地域等を除いた市街化区域全域を居住誘導区域としており、市街化区域内において居住地域の集約化を進める設定にはなっていない（図 24)。

このことについて市の担当は、バランス良く配置された鉄道駅やバスネットワーク、公共施設の配置状況は、計画策定前からコンパクトシティの土台となる都市構造であり、これ以上の都市の拡散を防ぐことを企図して居住誘導区域の設定を行ったとのことである。

そして同市は、川越市と同じくこれまで大きな水害に度々見舞われてきたが、春日部市の立地適正化計画では居住誘導区域と都市機能誘導区域の双方に浸水想定区域が含まれているものの、川越市のように「周知と対策を図ることを前提に居住誘導区域に含めることとする」などの説明はなされていない。

このことについて市の担当は、同市はほぼ全域が浸水想定区域となっていることから（図 25・26)、浸水想定区域の除いた誘導区域の設定やまちづくりは困難であり、また浸水想定

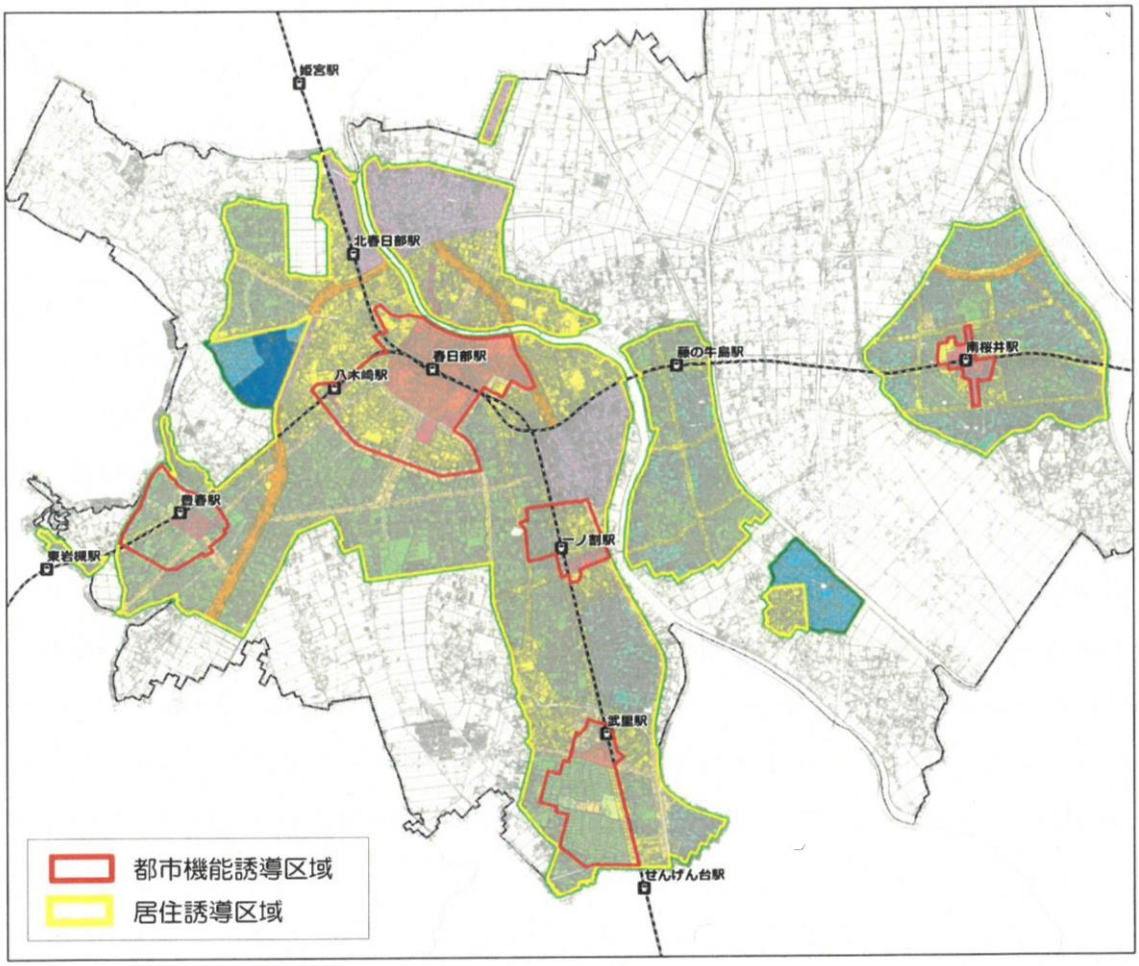
104　春日部市（2021 d)「広報 かすかべ（2021 年 1 月号）―特集・新しい春日部 未来へ！今、動き出す!!」3 頁

105　同市は立地適正化計画の策定により、「都市構造再編集中支援事業補助」として複合型子育て支援施設と駅前広場整備事業において 3 億 7 千万円の補助金の交付を受けている。

区域は特定の地域の問題ではないこともあり、立地適正化計画で川越市のような「区域設定と浸水対策」を記載することはしなかったという。今後、早期に防災指針の策定を行い、防災対策を含めたまちづくりの方針を定めて対応を図りたいとのことである。

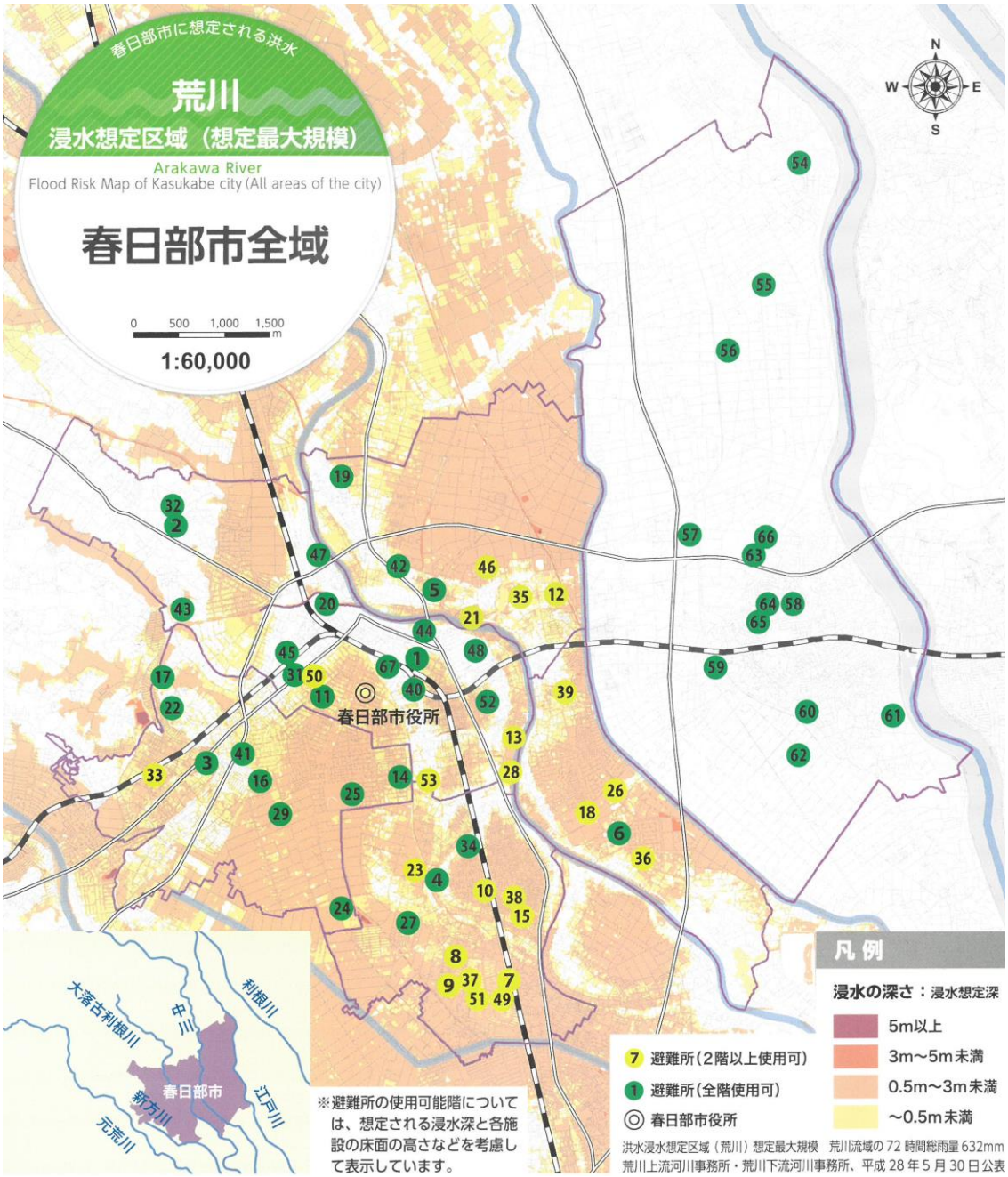
その関連で市の防災対策担当は、水害被害と今後のまちづくりについて、荒川水系と利根川水系等の河川に挟まれて皿のように低い地形にある同市は昔から水害に悩まされてきたが、2006 年に国土交通省が 13 年の工期を費やして、世界最大級の地下放水路である「首都圏外郭放水路」（資料 22・23）を市内に整備してから浸水被害は大幅に軽減しており、記録的な大雨を降らせた 2019 年の台風 19 号の時もフル稼働して大きな治水機能を発揮していることから、今までなかったまちづくりの可能性と展望を見出していると述べている。

図 24「春日部市立地適正化計画」における居住誘導区域と都市機能誘導区域



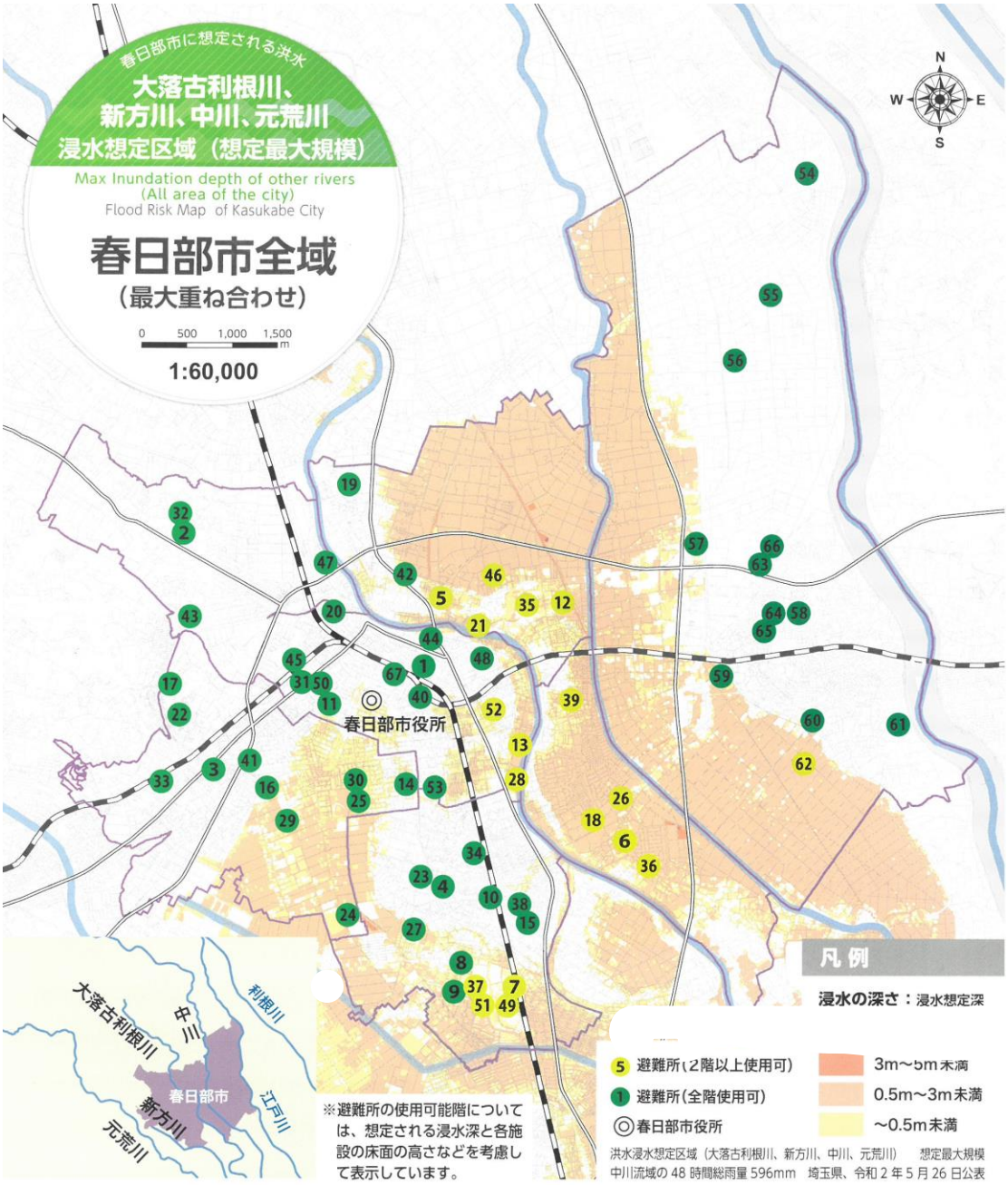
出典：春日部市（2018 a）「春日部市立地適正化計画」

図 25 春日部市の荒川水系の浸水想定区域



出典：春日部市（2021 b）「春日部市災害ハザードマップ」

図 26 春日部市の利根川等水系の浸水想定区域



出典：春日部市（2021 b）「春日部市災害ハザードマップ」

資料 22 春日部市・首都圏外郭放水路の江戸川河川敷にある地上部排水機場

出典:筆者撮影

資料 23 春日部市・首都圏外郭放水路の地下部調圧水槽

出典:筆者撮影

5 11 号条例の影響と廃止

市では 11 号条例として、「春日部市開発事業の手続及び基準に関する条例」を 2013 年に制定し、市街化調整区域における開発の規制緩和を図ってきた。

その目的について市の担当によると、自然や農地と住環境との調和を図りながら市街化調整区域内の活性化やコミュニティの維持を目指して 11 号条例による規制緩和策を弾力的に運用し、「人口増加策」のひとつとして進めてきた。当時は、市街化区域に加えて市街化調整区域においても住宅地を広げていく「拡大型のまちづくり」の発想だった。

一方で、11 号条例の問題としては、市街化調整区域において無計画な宅地開発が進行・拡散し、田畑や山林の減少による保水能力の低下や、道路・排水施設などの都市基盤が脆弱な箇所に対する後追い整備と財政投資も必要となった。さらには、市街化区域よりも郊外の市街化調整区域の住宅やアパートは地価や家賃が安いが、そのような郊外で生活するためには車を保有するようになり、公共交通の拠点を中心としたコンパクトで環境に配慮した生活やまちづくりとは相反することになり、これらの問題が顕著になっていった。

その後、立地適正化計画の策定の前後で「まちづくりの方向性が変わり」、市街化調整区域にまで広がった DID の拡散と人口密度の低下をくい止め、「ネットワーク型コンパクトシティ」を形成することによって、まちの魅力を高める方向に転換したとのことである。

そこで、立地適正化計画の策定後に、「春日部市開発事業の手続及び基準に関する条例」を改正して 11 号条例に基づく区域指定を全面的に廃止し、2019 年 4 月の施行後は、他の規

定で対応した既存住宅団地と区画整理地を除いて、市街化調整区域の開発を不可としたのである。

その際、11 号条例のパブリックコメントで提出された市民の意見に対する市の考え方において、担当の都市整備部開発調整課は、「本市の将来人口推計を受けて、急速な人口減少・高齢化への対応が求められています。これまでの拡散型のまちづくりを進めた場合には、道路や水道などの公共施設の維持費増大のほか、住宅や店舗、医療・福祉施設などの生活に必要なサービスが郊外に拡散することになり、自動車を運転できない高齢者などは日常生活が困難になるおそれがあります。そこで、今後のまちづくりにおいては、自動車に過度に頼らない、鉄道駅を中心とした集約型の都市構造へと転換を図ることとしたものです。」と述べている。

11 号条例の廃止の説明として、これまでの市街化調整区域でのスプロール的な開発による「拡散型のまちづくり」を改めて自動車に過度に頼らない「集約型の都市構造への転換」を図るためであると「正面」から述べているのは、ケーススタディの他の 3 団体では見られないところである。

つまり、総合計画担当の政策課や都市計画マスタープラン・立地適正化計画を担当する都市計画のような市のまちづくりの方針を定める計画部局ではなく、事業者等に対する開発指導を行う開発調整課において「自動車に依存しない集約型の都市構造への転換」と回答することは、新たなまちづくりの方針が事業部局へも浸透していることの表れであると担当も述べているが、それは次に述べる立地適正化計画と総合計画との連動・連携の効果とも関係するのである。

6 総合計画及び関連個別計画との連動・連携

同市が立地適正化計画を策定したのは 2018 年 3 月であるが、それは市の新たな総合計画である第 2 次総合振興計画・前期基本計画を策定する時期と一にしていた。

そして前述のとおり、市のまちづくりの方向性が、これまでの「拡散型のまちづくり」から「集約型のまちづくり」へ変わってきたため、総合計画と立地適正化計画に加えて、改定時期ではなかった都市計画マスタープランを目標年次より繰り上げて改定することにより、市として明確に集約型都市構造を目指す計画行政の確立を図ったのである。

つまり、市の最上位計画である総合計画とともに、ハード面のまちづくりの中心計画となる都市計画マスタープランとその実行計画でもある立地適正化計画の 3 つの計画を一体で策定・改定するという、他の 3 団体では見られない計画行政の取り組みとなった。

それは策定のプロセスにおいても、各計画の担当部局として総合計画は政策課、都市計画マスタープランと立地適正化計画は都市計画課と分かれてはいるが、全体的なまちづくりの方向性と課題の整理、各拠点における公共施設の整備・誘導のあり方などについては、全庁の部長級の職員で構成し、政策課が事務局を務める「まちづくり戦略会議」で検討・調整を図るとともに、同戦略会議への検討資料の提出や運営などにおいて都市計画も主体的に関

わっている。そして、「まちづくり戦略会議」で調整・決定した事案については、その内容に応じて、総合計画、都市計画マスタープラン、立地適正化計画にそれぞれ反映させていったのである。

また、総合計画策定に向けた市民アンケート調査は政策課が実施し、そこでは「春日部市の住みよさ」など多様な項目についての満足度や魅力度などを聞いているが、その市民満足度の数値の一部を都市計画課の立地適正化計画の目標値に用いている。具体的には立地適正化計画の「定量的な目標値」として、「交通利便性」、「生活利便性」、「まちの活力」、「総合的な都市の魅力」の 4 つについて、市民アンケートで把握した 2016 年の「現況値」に対して 2040 年の「目標値」を設定し、それを立地適正化計画の「進捗管理指標」にも取り入れているのである。

総合計画で用いる「目標値」を立地適正化計画で取り入れていたのは 4 自治体の中では春日部市だけであったが、それは両計画を連携して一体で策定した結果であるとのこと。

そして、このような 3 計画の「三位一体」の同時策定の効果として、総合計画、都市計画マスタープラン、立地適正化計画は連動・連携が図られることとなる。2018 年 3 月に策定した立地適正化計画は序章において、「立地適正化計画は総合振興計画に即し、少子高齢化時代に対応した春日部市のまちづくりを都市計画マスタープランと両輪となって進めるため、多極ネットワーク型コンパクトシティの都市構造の形成に資する、具体的な区域や施策を定める計画としての役割を有します。」と記載し、その位置付けと役割を明記している。

実際、立地適正化計画と並行して策定が進められ、同じく 2018 年に確定した第 2 次春日部市総合振興計画・前期基本計画では、3 つの「重点プロジェクト」と 7 つの「まちづくりの基本目標」があるが、「重点プロジェクト」では「多極ネットワーク型コンパクトシティの形成と鉄道駅を中心とした魅力・活力ある拠点の形成」が述べられている。また、各論にあたる「基本目標 6【都市基盤】 6－2－1 計画的な土地利用の推進」では「職と住居が近接した、コンパクトで魅力的な賑わいのあるまちをつくるために、拡散型の都市構造から、集約型の都市構造への転換を図ります。」としている。

また、総合振興計画の各施策には関係する個別計画が記載されているが、【都市基盤】の他の施策として、公共交通、居住環境、駅周辺の再生、幹線道路整備、中心市街地活性化、活力あるまちの創出など 6 つの施策にも、都市計画マスタープランとともに立地適正化計画が位置付けられている。

さらに、地域公共交通網形成計画や住生活基本計画など都市整備部が所管する個別計画のほか、他部が所管となるバリアフリー基本構想や体育施設基本計画、そして児童館建設基本構想といった他分野の計画や方針、あるいはそれらの素案を検討する審議会の説明などにおいて、立地適正化計画が個別計画の取り組みや施設整備の「拠り所」として他部の職員による説明がなされており、庁内で広く理解・認識されていることが窺える。

これは、総合計画と都市計画マスタープラン、立地適正化計画の「計画における役割分担」が関係しているという。同市の総合計画には「地域ごとの整備方針」の記載はないが、同時

策定した都市計画マスタープランと立地適正化計画には、総合計画と合わせて全庁的に検討・調整を行った地域や拠点ごとの整備方針が掲載されている。つまり、総合計画で示された全体方針について、具体的なまちづくりの実行計画としての役割を都市計画マスタープランと立地適正化計画が担っており、それが庁内で共有されていることからも、「同時策定の意味と意義は大きかった」と述べている。

そして、総合計画と立地適正化計画のローリング（改定）のあり方については、10 年間の総合振興計画を前期と後期を各 5 年で改定し、また 20 年間が計画期間の立地適正化計画は 5 年ごとに評価と見直しを行うため、総合計画の策定・改定と立地適正化計画の評価・見直しの「サイクルが合致している」と立地適正化計画でも述べている。また、都市計画マスタープランは目標年次が 10 年であるため、計画期間が総合計画と完全に一致している。

このようなシステムは計画行政のあり方としても「模範的」と言えるが、それは県内では 3 自治体のみである組織内シンクタンクを有し、そこで地方版総合戦略のあり方なども検討してきた「政策研究の組織風土」も背景にあると考えられる。

ただし、このような総合計画との一体策定や連動は、同市の地域福祉計画など他の分野の個別計画では図られていない。これは前述のように、同市が市制施行以来、最大となる都市基盤整備事業が進行中で、市政の中で、都市計画マスタープランや立地適正化計画によるハード面のまちづくりの政策のウエイトが、特に重くなっていることからであろう。

そして、春日部市政における「ハード面のまちづくりの重要性」は、人事面にも表れている。当時、都市計画マスタープランと立地適正化計画の策定を所管した都市整備部長は、両計画の確定後、2019 年に総合計画と全庁の総合調整を担う総合政策部長に就いている。これまで「事務系」の職員が就いていた総合政策部長について、「技術系」の職員である都市整備部長が就任するのは同市では初めてとのことであるが、他の自治体でもあまり例のないことであろう。

つまり、総合計画と立地適正化計画の「一体策定」は、その後、人事面においても両計画が「繋がっていく」こととなるが、その影響と効果は、立地適正化計画の策定後の取り組みにおいても、特徴的かつ象徴的な政策として表れてくるのである。

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

春日部市は、2014 年度から「大学生政策提案コンテスト事業」を実施しているが、その趣旨と目的について、「市が実施していくべき事業について、学生が持つ知識や情報、発想の柔軟性や創造力を生かした政策提案を募集します。（中略）政策提案のあった事業は公開コンペ方式により選考し、優れた政策提案は希望する学生と市職員によるワーキングチームで検討を進め、事業化を目指します」と説明している。当初からの募集テーマとしては、「まちの魅力を高め定住人口の増加策」、「生涯にわたる健康づくり」、「子どもたちの安全・安心の居場所づくり」、「春日部市に訪れたくなる観光プラン」、「中心市街地の活性化」など

であるが、毎回のテーマは政策課の担当が上席の職員と協議して決めている。

そして、2019 年度に実施した同事業では、募集テーマを「武里駅を中心とした武里地域の賑わいの創出と人口減少や高齢化に歯止めを掛けるためにどのような政策を実現させますか？」としている。また、募集テーマの説明資料では、「持続可能でコンパ クトなまちづくりを進めるため、集約型都市構造の実現に向けた住宅、および都市機能立地の適正化について方針を定めた「春日部市立地適正化計画」を策定しました。計画においては、図のように武里駅周辺の都市機能誘導区域を定めています。そこで、これらの現状を踏まえ、武里駅を中心とした武里地域の賑わいの創出と人口減少や高齢化に歯止めを掛けるための具体的な政策を提案してください。」と述べている（資料 27)。

同年の政策コンテストは、周辺の 10 大学に応募を呼びかけて 5 月から募集を行い、6 月に「現状と課題を学ぶ勉強会」を、8 月には「提案事業相談会」を行い、4 大学の 5 グループの応募の中から 10 月に実施した「事前審査会」で本審査に進む 3 大学 3 グループを選考した。そして、11 月に実施した公開コンペ方式の「本審査」では最優秀賞などを決定し、市長から各賞が授与されている。

審査員長は同市の「政策形成アドバイザー」を務めている牧瀬稔 関東学院大学法学部准教授であるが、審査員には副市長のほか、前都市整備部長である総合政策部長、財務部長、総務部長などの市の幹部が揃い、同事業の事務局は総合政策部政策課が担っている（資料 28)。

つまり、市は立地適正化計画の策定後も、計画に基づく取り組みを市の重要な課題と位置付けて「政策コンテスト」で具体的な政策提案を呼びかけ、その審査に副市長等の市の幹部が携わるとともに、提案事業の事業化を含めて、総合計画を所管する総合政策部政策課が主体となる体制を設けているのである。

資料 27 春日部市・「政策コンテスト」で事業提案を募った老朽化と高齢化が進む武里団地

出典:筆者撮影

資料 28 「春日部市大学生政策提案コンテスト 2019」結果広報シート

出典：春日部市ウェブサイト（更新日：2019 年 12 月 9 日）

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

立地適正化計画をテーマとした政策提案コンテストを実施した翌年の 2020 年 7 月に、春日部市は国から「SDGs 未来都市」に選定されている（資料 29）。

「SDGs 未来都市」は、内閣総理大臣を本部長とする「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」において、自治体による SDGs の達成に向けた取り組みを推進するために 2018 年度に創設されたものである。

同市の「SDGs 未来都市」への応募・提案については、前年の 2019 年 9 月に市長を本部長とする「春日部市 SDGs 推進本部」を立ち上げ、部長級からなる作業部会において全庁的な検討を行っている。「SDGs 未来都市」選定を受けた市長のプレス向けのコメントでは、「この度の未来都市の選定は、本市がこれまでに未来を見据えて策定している立地適正化計画（コンパクトシティ計画）や環境基本計画など、数々のまちづくり計画における取組みが高

資料 29「春日部市 SDGs 未来都市選定」プレスリリース･シート

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

エスディージーズ

春日部市がSDGs未来都市に選定されました

春日部市は、令和元年 9 月に春日部市 SDGs 推進方針を定め、さまざまなステークホルダーとともに持続可能なまちづくりを目指すこととしています。

SDGs 未来都市は、国が自治体による SDGs の達成に向けた取り組みを全国から公募し、優れた取り組みを提案する都市を「SDGs 未来都市」として選定するものです。

本日、内閣府より選定結果の公表があり、本市が「SDGs 未来都市」として選定されましたので、お知らせします。

SDGs 未来都市とは

SDGs 未来都市とは、持続可能な開発目標（SDGs）の推進に向け、内閣総理大臣を本部長とする「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」において、自治体による SDGs の達成に向けた取り組みを推進するために平成 30 年度（2018 年度）に創設されました。

SDGs の理念に沿った基本的・総合的取り組みを推進しようとする都市・地域の中から、特に経済・社会・環境の三側面における新しい価値創出を通して持続可能な開発を実現するポテンシャルが高い都市・地域として選定されているものです。

出典：春日部市ウェブサイト（更新日：2020 年 7 月 21 日）

く評価されたものと、うれしく思います。」と述べ、最初に立地適正化計画に言及している。

その後、市は「SDGs 未来都市」選定の次の取り組みとして、同年 8 月に「春日部市 SDGs 未来都市計画」を策定している。

この計画の「1 将来ビジョ」ンの「2030 年のあるべき姿」として「多極ネットワーク型コンパクトシティの形成」を掲げ、「各鉄道駅勢圏においても、行政と住民、民間事業者が一体となった地域まちづくりが行われ、公共交通が充実したコンパクトで質の高い市街地が形成されている。」とする。次いで、「2 自治体 SDGs の推進に資する取組」では、「コンパクトシティの実現と中心市街地の活性化」について、「多極ネットワーク型コンパクトシティを支える交通ネットワークを形成し、環境に配慮したまちづくりを実現するとともに、中心市街地においては、歩行空間を確保しつつ商業を中心とした機能の集約を誘導し、回遊性を高め、賑わいを創出する。」としている。

また、「行政体内部の執行体制」については、市長を本部長とする「春日部市 SDGs 推進本部」のもと、全職員を対象とした「SDGs 研修の実施」を入れ込むなど、「SDGs 未来都市」の選定を「SDGs 未来都市計画」の策定で終えるのではなく、全庁的な推進の仕組みを整えているのである。

つまり春日部市は、「政策コンテスト」と同様に、立地適正化計画の理念や施策を「SDGs 未来都市計画」によって再定義し、SDGs の計画や推進体制に組み込むことによって、コンパクトシティの形成を将来に向けた市の重要な課題であると位置付け、新たな政策展開の体制を構築しているのである。

終 章 本研究の考察と総括及び計画行政の展望

1　リサーチクエスチョンの結論

1.1 リサーチクエスチョン１に対する結論

リサーチクエスチョン１については、特に第１部で検討を行った。

【 リサーチクエスチョン１ 】

基礎自治体の市町村にコンパクトシティを促す立地適正化計画は、どのような背景とプロセスで創設され、従来の都市計画制度と比較してどのような特色があり、いかなる政策対応を期待されたのか。また、当初の期待された政策対応と導入後に明らかになった課題への対応について、結果とその要因は何か。

リサーチクエスチョン１についての考察の結果は、以下のとおりである。

1.1.1 第１部の小括

人口減少の進展とともに特に地方都市において中心市街地の空洞化による衰退が深刻化したことなどを踏まえて「まちづくり３法」が制定され、大店法、中心市街地活性化法、そして改正都市計画法が施行された。

しかし、分権時代における自治体の裁量を拡大した都市計画手法などとして期待された「まちづくり ３ 法」は、結果として、規制緩和を受けて郊外への大型店出店の動きは拡大し、中心部から小売店舗の撤退が進み、中心市街地の空洞化に歯止めが効くことはなかった。

そこで、「まちづくり３法」は大規模集客施設の立地制限などを図るための規制を強化する形で改正され、「まちづくり３法」の見直し後は、「集約型都市構造」への転換に向けた議論が活発となり、日本の都市政策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）」への展開を本格的に図っていくこととなった。

このようなプロセスを経て、2014 年の都市再生特別措置法により立地適正化計画の制度が創設され、立地適正化計画により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定めることができることとなった。

また、従来の都市計画法にはない立地適正化計画の特色として、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仕組みを取り入れていること。また、「都市計画」と「交通計画」、そして「居住・都市施設の立地誘導」と「財政・金融・税制」という、異なった制度間の連動・連携を立地適正化計画の施策の中に組み込み制度化したことがある。さらに、必要な都市施設等を「選択して誘導」するためにも、立地適正化計画を所管する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とさ

れた。国では、市町村において立地適正化計画の策定と都市の集約化を促すために、特に手厚い補助制度を創設し、組織横断的な政策連携を進めるために関係省庁による「コンパクトシティ形成支援チーム」を設置するなどの支援する施策と体制を構築した。

立地適正化計画の導入後に明らかになった問題として、先ず「都市のスポンジ化」が国の社会資本整備審議会・都市計画基本問題小委員会で指摘され、翌 2018 年の都市再生特別措置法につながった。次いで制度導入 5 年目の課題として、立地適正化計画の実効性を高めるために「市街地の拡散の抑制」が同委員会から求められ、市街化調整区域の開発を認める 11 号条例により調整区域の開発が著しく進行していることから、条例の運用を早急に改善し、法に基づく開発許可制度とコンパクトシティの趣旨を踏まえて、条例の廃止や対象範囲の限定を行う条例の見直しが求められた。

この関連で、マスコミが立地適正化計画を策定した全自治体に行ったアンケート調査で、立地適正化計画に基づく勧告の実績は 1 件のみであり、また立地適正化計画を策定しながらも半数近い団体が 11 号条例による規制緩和を継続し、そのうち 65%の自治体が 11 号条例を見直さないとするなど消極的な姿勢であるのは、立地適正化計画の策定目的として 8 割の自治体が「補助金申請に必要」としていることなどと関係があると見られ、立地適正化計画を策定する団体が増えても市街地の拡散が止まらない全国的な状況との関連が窺われる。

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

第 1 部で整理した我が国におけるコンパクトシティ政策の導入の経緯や立地適正化計画の策定・展開の実際については、序章で「先行研究」として述べた、当該研究者による日本への「コンパクトシティ」の紹介や「日本型コンパクトシティ」の提案のあり方と結び付けて考えることができる。

序章で述べたとおり、日本でいち早くコンパクトシティについて提起したのは海道清信であるが、日本語で書かれた最初のまとまった文献として 2001 年に発行されたのが『コンパクトシティ』であり、また同年に「コンパクトシティの欧州モデルについて 持続可能な都市形態論とわが国における動き」を発表しているが、そのタイトルのとおり、いずれも欧州の文献と資料を読み解いてまとめたものであり、「コンパクトシティとは何か」について「欧州モデル」から述べたものである。

海道自身も、英国の大学に 1 年間の研究留学をした際に、コンパクトシティ研究の先導者の教授の下に学び、英国を始めとする欧州の都市の成り立ちや都市政策を深く知ることができたことは、大きな収穫だったと述べている[106]。

そして海道は、前著の発行から 6 年を経て、2007 年にコンパクトシティについての 2 冊目の文献として『コンパクトシティの計画とデザイン』を発表し、前著でも述べた「コンパクトシティとは何か」に加えて、新たに、「どのように計画・デザインするのか」について

106 海道（2007）前掲書、316 頁

述べている。そして、後者のコンパクトシティを「どのように計画・デザインするのか」については、同書の「Ⅲ部 日本型コンパクトシティへ」と「終章」において、日本型コンパクトシティとこれからの日本の都市づくりを提案してまとめている。

しかし同書は、「序章 まちづくり三法改正とコンパクトシティ」で始まり、また海道が「2006 年 5 月のまちづくり三法改正によって、コンパクトシティが望ましい都市像として政策的に位置づけられた。さらに、再開発事業など中心市街地活性化の取り組みが目に見える形となってきたこと」から「新たな社会経済状況、法制度や政策方向からみて、コンパクトシティを都市の目標像とすることはもはや共通の理念となりつつある」と述べているところである[107]。

つまり、日本において「コンパクトシティ」を考えるうえで最も参照されている文献のひとつである先導的な同書において、初めて提案された「日本型コンパクトシティとこれからの日本の都市づくりの提案」とは、まちづくり三法改正や中心市街地活性化事業、まちなか居住の推進などの政府による施策の展開を踏まえ、それらに基づいて描かれたものである。

要するに、「理論・提案」が「施策・事業」を導いたのではなく、むしろ「理論・提案」が「施策・事業」を追認しているのである。

このことに関連して海道は、「専門家による計画手法やアーバンデザインの提示が遅れているように思われる。都市計画研究者にも、学会向けの精緻な分析による論文作成だけではなく、市民や社会に対する、これからの都市や地域のあり方についての創造的提示がいま、求められている。」と述べている[108]。

そして、同じく先行研究で述べた鈴木浩の『日本版コンパクトシティ』は、海道の 2 冊目の書籍と同じ 2007 年の刊行であるが、我が国でコンパクトシティとは何かを考える際に、欧米におけるコンパクトシティの議論や蓄積や具体的な展開を踏まえたものであることは伺い知れるが、世界の潮流の応用問題としてだけ発生したわけではないとして、我が国の国土計画や都市計画などの展開過程を経て、噴出する地域問題、都市問題の諸相に対する様々な挑戦や試行錯誤の中から探り出されてきた経緯があることを理解する必要があること。特に、中心市街地の空洞化に直面している多くの自治体が策定するさまざまな構想のなかで、「コンパクトシティ」や「コンパクトなまちづくり」の表現が目立っているが、それは中心市街地の空洞化の深刻さに気づき、その背景となっている市街地の野放図な拡大に疑念が生まれ、コンパクトシティの取り組みにつながったと述べているところである[109]。

つまりは、「日本版コンパクトシティのあり方」についての理論や研究についての十分な蓄積や展開がなされない中で、むしろ国や自治体による制度改正や政策対応が先行する形で、我が国のコンパクトシティ政策は実施されてきたのである。

その結果として、やはり先行研究であげた谷口守が、「はっきり定まった定義がないのが日本

---

107 同上、3 頁
108 同上、316 頁
109 鈴木（2007）前掲書、11-13 頁

のコンパクトシティの特質」とまとめたことは序章で述べたとおりである。それを前向きに捉えれば、「分野間で議論を行う際の『「共通のプラットフォーム』」と言えるが、日本のコンパクトシティは谷口が言う「曖昧で漠然としたイメージ」であったため、「人口減少期の都市のあり方」についての本質的な政策議論がなされないまま、その都度、制度・政策による対応が取られてきたと言える。

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

第 1 部でトレースしたとおり、米国や経済界からの大型店の進出にかかわる規制の緩和・撤廃の要求に対応するべく大店法廃止と大店立地法の制定が行われ、その結果、郊外型の大型店の出店が急増し、止まらない中心市街地の商店街のシャッター通り化に対応するために中心市街地活性化法と都市計画法が改正された。

つまり、「まちづくり 3 法」の制定・見直しの対応とは、結局は噴出する都市問題に対処するためであり、「将来を見据えた都市づくり」に向けた立法対応と言えないと考える。そして、その流れの先に、都市再生特別措置法による立地適正化計画の制度創設に至るのである。

立地適正化計画は、各種の都市機能に着目して計画に位置付け、必要な都市施設等を積極的に「選択して誘導」することで将来に向けたまちづくりを進めるものであり、都市計画法に基づくこれまでの土地利用規制等とは異なる全く新しい仕組みであると、国土交通省は喧伝した。

都市計画と交通計画の 2 つの異なる制度を立地適正化計画の中で連携する仕組み取り入れたことなども含めて、確かにこれまでにないまちづくりの仕組みを取り入れたが、しかしそれを「都市計画法」という「本丸」の抜本改正ではなく、「都市再生特別措置法」の一部改正という、関連法律の改正で新たな制度を創設したことは、「より短期間で対応できる実務的考慮によるもの」であったことは第 1 部で述べたところである。

結局は、「集約型都市構造や日本型コンパクトシティのあり方」についての真摯な検討や深い議論が不在のまま、新たな制度創設に至ったため、「国民的な議論を巻き起こして都市計画法の抜本改正を行う」という本来的な手法による「王道の政策プロセス」は望むべくもなく、「実務的考慮」による「コンパクトな思考と手法」に流れていったと言える。

さらには、「これまでにない」手厚い補助制度を立地適正化計画に設けたため、「補助金申請に必要」という「実務的考慮」により全国で多数の自治体が立地適正化計画を備えたが、ここでも「我が街のコンパクトシティのあり方」の議論や認識が欠けているため、市街化調整区域の規制緩和の 11 号条例はそのままで、計画の有効な手法である「勧告」を実質的に用いた自治体がないという「実績」に至っている。

これらのことが、立地適正化計画を策定する自治体が多数となっても、市街地の空洞化やスプロール化の進行など、人口減少期に対応した効果的なまちづくり進められていない要因のひとつになっていると考える。

1.2 リサーチクエスチョン 2 に対する結論

リサーチクエスチョン 2 については、特に第 2 部で検討を行った。

【 リサーチクエスチョン 2 】

市街地の拡散を食い止めコンパクトシティを志向する基礎自治体の実際の現場では、どのような政策対応により都市のスプロール化に歯止めをかけ、どのように立地適正化計画を策定し、求められる総合計画や個別計画との連動・連携について、結果とそれを左右した要因は何か。また、制度を創設した国の想定と当該自治体での実際の政策展開について、その違いと要因は何か。

リサーチクエスチョン 2 についての考察の結果は、以下のとおりである。

1.2.1 第 2 部の小括

全国的には補助金目的の団体が多い中で、市街地の拡散を食い止め、コンパクトシティの形成を目指す首都圏 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を通して、11 号条例の廃止や、総合計画・個別計画や所管部局との連携の実態と要因を分析した。

千葉県佐倉市では、「都市と農村が共生するまちづくり」を掲げ市域の 75%を占める市街化調整区域の活性化を目指して 11 号条例を制定したが、無秩序なスプロール化が進み、経過措置を設けて全国でいち早く 11 号条例を廃止した。

また立地適正化計画について、GIS-地理情報システムを活用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参画や協力もなかったため、全庁・総合的な展開には至らず、各部の所管する個別計画や施策との連携もできない結果となった。また、立地適正化計画の都市機能誘導施設の拠点への誘導も、福祉施設について担当課との認識や方向性の違いによりまとめることができず、都市計画部門と福祉部門との合意形成のあり方の問題を示すとともに、市街化調整区域に住む住民に対するコンパクトシティの施策の提示のあり方という、全国の地方都市に共通するジレンマの問題を提起している。

埼玉県川越市では、前市長時代に人口増への強い思いで 11 号条例を制定したが、指定の手法により市街化調整区域全域で開発が可能となり、農地や林地が虫食い状に住宅地へと変化し、市街化区域では不動産市場が低迷するなどの問題が顕著になったために、市長交代を機に 11 号条例は廃止された。また、11 号条例による開発の規制緩和の結果は、台風 21 号の甚大な浸水被害が当該開発地域に集中したことから議会でも追及され、立地適正化計画の居住誘導区域の決定で被害地域に隣接する住宅地が誘導区域から外されるなど大きいものであった。

立地適正化計画の策定では、この分野の第一人者の学識経験者からの助言を得るととも

に、詳細な基礎調査も経て独自性のある行政計画としてまとめたものの、総合計画や全体調整を所管する政策課の主体的な関与はなく、また都市機能誘導施設となる公共施設を所管する他部局とも合意形成が図られず、総合計画や個別計画への反映や、立地適正化計画に求められる「総合的な展開」はできなかった。

埼玉県毛呂山町では、11 号条例で人口増加を目指したが公共投資の増加と市街化区域の空洞化が進み、空き家率が県内ワースト 1 となる問題などのため対象区域を絞り込む条例の大幅な見直しを行った。また町内のニュータウン・目白台住宅は、唯一の商業施設のコンビニが撤退し、加えて路線バスの廃線で、「陸の孤島」の状態となっている問題があった。

立地適正化計画の策定の狙いは、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、また厳しい財政状況で委託費が捻出できないため全て職員の自前という、他団体とは大きく異なる目的と対応による計画策定であった。県内と全国の町村で初となる立地適正化計画では、空き家・空き店舗の「スポンジの穴」を埋める賑わいの創出と、目白台住宅への商業施設や路線バスの誘致を掲げるとともに、国が進める「スマートシティ先行モデル事業」に応募し、唯一の町として選定された。

しかし、立地適正化計画の策定や「スマートシティ先行モデル事業」の推進でも、総合計画を所管する企画財政課の関与はなく他部局の協力も得られず、「スマートシティ先行モデル事業」の中核となる自動運転バスは本格運行に当たって運行経費を巡る事業者との協議が不調に終わり、頓挫する結果となっている。

埼玉県春日部市では、都市間競争の視点から近隣都市との「都市構造の比較評価」を行い、今後、人口減少と市街地の拡大・拡散が更に進めば人口集積によって支えられている生活サービスや都市インフラの維持が困難になり、さらに近隣都市との差が開いてしまうとの危機感から、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を目指して立地適正化計画を策定した。

また、これまで人口増加策として 11 号条例により市街化調整区域でも宅地を広げる「拡大型のまちづくり」を進めてきたが、田畑の減少による保水能力の低下や後追い整備による財政投資が必要になるなどの問題が顕著になり、立地適正化計画の策定前後でまちづくりの方向性が「集約型のまちづくり」へと変わり、計画の策定後に 11 号条例を廃止した。

立地適正化計画の策定では集約型都市構造を目指す計画行政の確立を図るために、総合計画のほか改定時期ではなかった都市計画マスタープランを繰り上げて改定することにより、「3 計画の一体策定」を行った。さらに同市では、鉄道高架化や中心市街地整備、新市庁舎建設など市制施行以来最大規模のまちづくり事業が進行中で、全市的なまちづくりの方向性や各拠点での公共施設の整備・誘導のあり方などを、全庁の部長級職員で構成し政策課が事務局を務める「まちづくり戦略会議」で検討し、決定した内容は総合計画、都市計画マスタープラン、立地適正化計画にそれぞれ反映させた。このような同時策定の効果として、3 計画の連動・連携が図られ、その結果、他部が所管する個別計画や整備方針などに立地適正化計画が施設整備の拠り所として反映・記載され、庁内で立地適正化計画が共有される結果となっている。

さらに、春日部市以外の 3 団体においては、立地適正化計画の策定後の主な告知は、誘導区域内に建設・設置する施設を区域外に整備する場合に必要な届出の手続きや様式の案内などにとどまっている。しかし春日部市では、「政策提案コンテスト」の実施や「SDGs 未来都市計画」の策定など、他の 3 団体には見られない積極的な取り組みや展開がなされている。

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

第 1 部においては、立地適正化計画の制度成立に至る経緯・変遷に触れるとともに、創設された立地適正化計画について、国土交通省が様々な方針や通知等を自治体に発出し、的確な計画策定を行うことに力点を置いて対応してきた旨を述べてきた。

同省が立地適正化計画について自治体に示したものとしては、「都市再生基本方針」、「都市計画運用指針」、「改正都市再生特別措置法等について」（改正法説明資料）、「立地適正化計画作成の手引き」、「立地適正化計画の作成に関する Q&A」のほか、多数の通知等がある。

また、同省の立地適正化計画に係る文書は種類の多さだけでなく、その分量についても際立っており、「立地適正化計画作成の手引き」は様々な図表が入ったものが 200 ページを超えており、また都市計画制度全般について解説した「都市計画運用指針」でもそれは明らかである。具体的に「都市計画運用指針」では、立地適正化計画と「車の両輪」の位置付けとなっている「都市計画マスタープラン」についての説明は 4 項目 6 ページであるのに対して、「立地適正化計画」は 45 項目 40 ページを割き、その差は歴然であるが、第 1 部における記載は同指針の一部なのである。

つまり、国土交通省が「これまでの都市計画手法とは異なる全く新しい仕組み」と表明した立地適正化計画について、同省は詳細な指針や作成手引きを示すことにより、これらの「マニュアル」に従って計画を作成すれば、全国の自治体において、その規模や担当職員数にかかわらず、一定の水準と共通する内容の計画が策定されることを企図としていたと考える。

そして、このことの検証も含めて、第 2 部の首都圏 4 自治体のケーススタディでは、11 号条例の廃止・見直しや立地適正化計画策定までの経緯と計画の内容、総合計画や関係する個別計画との連動・連携のあり方をまとめてきた。

4 自治体の立地適正化計画策定の背景や計画の具体の内容、そして規制緩和策の見直しなどについては異なる点も多い。例えば、立地適正化計画の策定と 11 号条例の廃止・見直しにはいずれも深い関連があるが、佐倉市と川越市は条例の廃止決定が計画の策定に先行し、毛呂山町と春日部市は、計画の策定を踏まえて条例の大幅見直しや廃止決定を行っている。また、川越市は人口の増加が続いている中での計画策定であるが、他の 3 団体は人口増加のピークが既に過ぎ、人口減少期を迎えての計画策定であり、その違いは計画の内容にも色濃く反映されている。

このような違いもあるが、4 自治体の立地適正化計画の策定には、大きな共通点があることを認めることができる。それは、立地適正化計画の策定の取り組みにおいて、それぞれの自治体の今後のあるべき「都市のかたち・まちのかたち」について真摯な検討を行い、そのあり方と実現の方策を計画で具体的に示していることである 。

具体的には、都市と農村が共生するまちづくり（佐倉市）、地域特性を生かした将来的な都市構造の提示（川越市）、人口減少とまちの空洞化に対する危機感（毛呂山町）、そして競合関係にある近隣都市との比較評価（春日部市）など、各団体が直面する課題への対応を踏まえて、将来的な都市のあり方を検討して実現の方策を明らかにしたことに、計画策定の意義と効果を見出すことができる。

第 1 部の研究で述べた通り、立地適正化計画の全国的な自治体の対応については、対象自治体の 4 割を超える団体が取り組みを進める広がりを見せる一方で、計画策定の主な目的は国の補助金の獲得や規制緩和の適用であり、そのため都市機能誘導区域と居住誘導区域の双方を設定した団体 6 割にとどまり、4 割の団体は補助金の対象となる都市機能誘導区域と誘導施設だけを定めるという、消極的なものであった。

しかし、第 2 部の研究で明らかになったこととして、4 自治体の立地適正化計画とその策定の取り組みには、国土交通省が示した計画策定の「マニュアル」の内容にとどまらない多様性と広がりを有するとともに、一般的に認識されている、補助金獲得を目的する消極的な姿勢ではなかったことである。

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

第 1 部において国土交通省は、立地適正化計画を策定した自治体の全国的な傾向としては、居住誘導区域の設定率（居住誘導区域/市街化区域等）について 40%以下に設定した団体は 1 割もなく、半数以上の自治体は 70～100%となっている実態を公表している旨を述べた。

また財務省は、都市機能誘導区域の絞り込みが不十分であり、それを誘導する観点から、都市機能誘導区域の設定率（都市機能誘導区域/市街化区域等）が 50%以上の都市は「絞り込みが不十分な都市」として補助金の交付率を引き下げる一方で、10%未満の都市は「十分に絞り込んでいる都市」として人口や交通に関する交付要件を緩和して支援対象とする対応を行ったことも述べてきた。

このことについてケーススタディの 4 自治体を見ると、都市機能誘導区域について設定率 50%以上の「絞り込みが不十分な都市」には該当しないものの、居住誘導区域は市街化区域から工業専用地域や土砂災害警戒区域などを除き、既存の市街化区域のほぼ全域を居住誘導区域に設定し、その設定率は 80～90%であり、その点では「市街化区域を積極的にコンパクト化する意向は見られない」ことになる。

しかし、4 自治体の市街化区域の人口密度はいずれも DID の 40 人/ha の要件を概ね満たしており、市街化区域が当初から都市化が進んでいる地域を限定的に指定しているなど「過

大な指定」の状況にはない。また、毛呂山町では居住誘導区域の絞り込みを行うことを当初考え、20 年後の人口密度について詳細な調査を行ったがいずれの地区も 40 人/ha を維持できる見込みとなり、国土交通省に照会も行って、災害危険区域等を除いた 9 割の地域を指定している。

この点では、例えば市町村合併を背景に人口密度の低い市街化区域を抱えているなど、適切な居住誘導区域の設定が求められる地方都市などとは状況が異なっている。

つまり、第 1 部で述べた全国的な状況や傾向に対し、4 自治体の都市化の状況においては、今、必要なのは市街化区域の集約化・コンパクト化ではなく、市街化区域の外の市街化調整区域に広がったスプロール的な開発にブレーキをかけることであり、そのために 11 号条例の廃止・見直しを行ったのである。

さらには、立地適正化計画と 11 号条例は制度としては別のものであり、条例の見直しが計画策定の要件ではない。富山市や岐阜市、札幌市などコンパクトシティの「先進都市」として注目されているこれらの都市が、立地適正化計画の策定後も依然として 11 号条例の見直しを行っていないことからも明らかである。

つまり 4 自治体においては、立地適正化計画で目指している住宅地の立地や開発エリアの適正化を、計画による制度とは別の 11 号条例の廃止・見直しの手法を活用することによって推し進めたのであり、立地適正化計画の制度構築時に国土交通省が想定していなかった政策展開が、4 自治体では積極的に進められたのである。

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

市街地の一定の集約化やコンパクト化が進んでいる 4 自治体の誘導区域の設定では、居住誘導区域よりも都市機能誘導区域の設定において、対象とする地域とともに、特に誘導する施設のあり方と選定に力点を置いており、そこに計画策定の大きな意義と効果があることが明らかになった。

立地適正化計画の本編と資料編の双方で、4 自治体の中で最も詳細の都市機能誘導区域と施設のあり方の洗い出しを行った佐倉市の取り組みは、第 2 部で述べたとおりである。

また川越市は、都市機能誘導施設を「維持型」と「誘導型」に二分類して、「維持型」の施設として建替えに伴い郊外移転が懸念される病院と大型スーパーをあげて「将来にわたって立地を維持する施設」とするなど、単なる誘導施設の列挙にとどまらず、各拠点の将来像とその実現方策を具体的に示している。

毛呂山町は、町の北部にある新住宅地と南部にある既成市街地のそれぞれの課題解決に向けて必要な誘導施設を明示するとともに、やはり町の課題となっている交通ネットワークの整備方策を合わせて提起している。

連続立体交差事業や駅前再開発、庁舎移転などの大規模開発事業が進行中の春日部市は、市の公共施設等の整備・配置のあり方を全庁的に協議・調整して、それを各拠点における都

市機能誘導施設として計画に位置付けている。

つまり、4 自治体のような首都圏に位置する都市については、「市街地のコンパクト化を進める計画」という国交省が掲げる立地適正化計画の一般的なイメージではなく、各拠点への公共施設や商業施設、金融機関などの都市機能の維持・誘導のあり方を、拠点を結ぶ公共交通の整備と合わせて具体的に検討・策定することにより、20 年後の都市とまちのあり方を、従前の総合計画や都市計画マスタープランにはなかった、実効性のある「将来都市づくりビジョン」としてまとめ上げている。

また、前述のとおり 11 号条例の廃止・見直しの政策効果は大きいが、あくまで市街化調整区域内の開発にブレーキをかける効果にとどまり、市街化区域や中心部における都市のあるべき方向への整備や再構築については、立地適正化計画による都市施設の誘導政策が、これまでなかった都市計画手法であるからこそ、有効かつ必要なのである。

つまりは、「11 号条例の廃止・見直し」と「立地適正化計画による都市施設の誘導」の二つの政策の組み合わせが、国土交通省のマニュアルには描かれていない異なる制度間の「ポリシーミックス」として、4 自治体のような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、ケーススタディによって明らかになったと考える。

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）

4 自治体が策定した立地適正化計画は、20 年後の都市とまちのあり方をこれまでの行政計画にはなかった内容とレベルで定めていることからも、総合計画や関連個別計画に反映し、それを実行することが期待されるところである。

総合計画では、都市計画・土地利用の施策についての各論部分だけでなく、公共交通や商業活性化などの関連施策にも位置付けるとともに、総論部分では重点施策に位置付けることによって、立地適正化計画が全庁的な対応が求められる重点的・組織横断的な推進が必要な計画であることを、総合計画を通して職員や市民に明らかにすることができるのである。

総合計画でのそのような対応は、立地適正化計画の担当部局が定める都市計画マスタープランや公共交通計画などの都市整備関係の計画に加えて、産業振興部局や福祉部局、教育部局などの他の部局が定める個別計画や各施設の整備計画において、立地適正化計画に定める誘導施設の整備のあり方をそれぞれの計画で定めることにつながる。また、立地適正化計画を担当部局による取り組みに終わらせず、関連部局を含めた推進体制として確立することは、計画に掲げた目標の達成と都市ビジョンの実現に不可欠である。

しかし、立地適正化計画の施策を総合計画の総論の重点プロジェクトと各論の都市計画以外の施策に位置付けるとともに、他部局が策定する個別計画の事業の根拠に立地適正化計画が明記されている自治体は春日部市のみであった。

さらに、春日部市以外の 3 団体においては、立地適正化計画の策定後の計画に関する主な告知は、誘導区域内に建設・設置することとされている施設を、誘導区域外に整備する場合

に必要な届出の手続きや様式の案内などにとどまっている。また毛呂山町については、国が進めるスマートシティモデル事業に選定されているが、先に述べたとおり、モデル事業が全庁的な施策であるにも関わらず、立地適正化計画の所管であるまちづくり整備課がモデル事業を担い、やはり全庁的な推進体制は見られない。

しかし春日部市では、「必要な届出の手続き」や担当部局の対応にとどまらず、「政策提案コンテスト」の実施や「SDGs 未来都市計画」の策定など、他の 3 団体には見られない積極的な取り組みや展開がなされていた。

そのポイントとしては、首長等のリーダーシップ層や企画部門が立地適正化計画の意味と意義について理解と認識がなければ、総合計画や担当部局以外の個別計画への反映や有機的な連携は乏しいものとなり、また計画策定後の取り組みについても、計画に定める届出等の事務手続にとどまってしまうことである。

つまり、立地適正化計画の策定プロセスにおいて、市街地の集約やコンパクト化の重要性や必要性が企画部門や全庁的に理解・共有され、福祉や教育施設を含めた都市施設の今後の立地・誘導のあり方についての協議と調整が進められなければ、どんなに立地適正化計画の策定で詳細な分析を行い、またあるべき方向性を問題提起しても、それは「絵に描いた餅」で終わってしまうのである。

それとは対照的に、立地適正化計画の担当部門にとどまらず、リーダーシップ層や企画部門における確かな理解・認識と取り組みがあれば、総合計画に基づく全庁的な展開や、あるいは春日部市のように「SDGs 未来都市計画」という新たな理念や政策目標に発展し、関係事業者や市民を巻き込む取り組みへと展開することも可能であることが、4 自治体のケーススタディから導かれる結論である。

またそれは、序章で先行研究として取り上げた、1990 年代の川崎市の調査に基づく打越の研究の結論である「計画間の調整による総合的な政策の推進は困難」との認識に対して、それは可能であるとするケーススタディの検証結果を提示することとなる。

同じく先行研究である都市計画の専門家による立地適正化計画との連動・連携について、都市計画マスタープランや地域公共交通計画などの都市整備分野の個別計画にとどまっていた研究成果に対しても、福祉や教育などの他の分野の個別計画についても、総合計画との連動・連携との展開として可能であることを提示したことにより、これらの先行研究に対する検証・論証になり得ると考える。

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

前節まで 2 つのリサーチクエスチョンに対する結論を述べて、本研究のまとめとしたところであるが、序章では、本研究を進める背景と大きな問題意識として、「人口減少期における自治体の計画行政のあり方」のテーマに触れていた。

そこで本節では、第 1 部と第 2 部の研究を通して得た「気付き」を基に、本研究のインプリケーションとして、立地適正化計画を始めとした人口減少期における自治体の計画行政

のあり方とビジョンについて、策定の手法と対応、そして自治体計画のスタイルの提案を述べるものである。

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

先ず、人口減少期の自治体における今後の計画行政の取り組みの視点と対応として、都市計画部局と福祉部局の連携のあり方を述べたい。

佐倉市では、立地適正化計画を所管する都市計画課が、現状の各福祉施設の配置や拠点ごとの人口カバー率、また地域毎の将来的な推計人口等の分析をもとに、都市機能誘導区域の拠点に福祉施設を含めた都市施設を集約・集積する計画案を作成した。しかし、福祉の担当課は、福祉施設を都市機能誘導区域の拠点に集約や集積するのではなく、市街化調整区域も含めて、それぞれの地域にむしろ点在していた方が今の利用者にとっては便利であるとして、双方の意見をすり合わせることはできなかった。

これは、どちらが正しくどちらが間違っているというものではなく、「時間軸と視点の違い」による意見の相違と言える。

都市計画課は、20 年という立地適正化計画の計画目標に基づき、将来にわたって持続可能なまちをつくるために、あるべき方向性をまとめている。そのプロセスでは、「計画の策定手引き」でも述べられているように、それぞれの自治体がどのような課題を抱えているかを明らかにし、20 年後にも持続可能な都市であるために、土地利用や誘導区域・誘導施設をどのように設定・選択するかを検討し、それらを実現するための施策を計画に盛り込む対応となる。

それに対して福祉部局は、サービス提供対象は現在の住民であり、急増する高齢者に対して今でも不足している介護等のサービスや拠点・施設等を速やかに提供・整備し、多様な民間事業者と協議・調整してその活用を図りながら、現在のベストエフォートとしての福祉サービスを提供する対応が求められている。

このような、「時間軸と視点の違い」により異なる立ち位置にある都市計画部局と福祉部局の「橋渡し役」となり、「同じステージに立って都市の将来像を検討する唯一のツール」として役割を期待されたのが、立地適正化計画だったのである。そのため「策定手引き」などでは、関連する他部局や個別計画の連携が重要と掲げられ、国おいても省庁間の垣根を超えた「コンパクトシティ形成支援チーム」を設置して、異例の支援体制と支援メニューを設けたのであった。

しかし、佐倉市のように、計画策定に向けて詳細な都市構造分析を行った自治体においても、都市計画部局と福祉部局の意見の齟齬が生じる事例も多数生じている。そこで国は、このような問題を考えて、都市再生特別措置法の施行により立地適正化計画がスタートするに当たり、「技術的助言」として「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン」を

全国の自治体に発出している[110]。

この「ガイドライン」は、図表や参考資料を多数掲載するとともに、様々な自治体の先行事例の紹介も行っている。60 ページにも及ぶ「技術的助言」の冒頭において、未だ世界のどの国も経験したことのない超高齢社会の到来に対応するため、「地域包括ケアシステム」の構築とまちづくりとの連携等により、地域全体で生活を支えることができる社会の構築が必要であると述べている。そこで、「健康・医療・福祉のまちづくり」に取り組んでいくことが必要であり、そのためには、公共交通のネットワークや歩いて移動できる範囲のなかに暮らしに必要な機能が集積されており、コミュニティ活動にも適したコンパクトな都市構造への転換に取り組むことが必要であるとする。そして、今般施行された都市再生特別措置法における立地適正化計画制度などの活用も図りながら、急速に進む超高齢社会への対応として、「健康・医療・福祉のまちづくり」に速やかに着手し、スピード感を持って取り組むことが強く求められているとまとめている。

次いで 2016 年に、国は同じく「技術的助言」として、「地域包括ケア及び子育て施策との連携によるコンパクトなまちづくりの推進について」を自治体に発している[111]。内閣府・厚生労働省・国土交通省の 7 課長の連名によるこの「技術的助言」の通知は、制度開始 2 年を経て、必ずしも十分とは言えない、まちづくりと福祉の連携を図るための具体的な方策を列記している。

この通知では、先ず地域包括ケアシステムとして、高齢者が住み慣れた地域で人生の最後まで自分らしい暮らしを続けることができる仕組みを構築するためには、医療や介護だけでなく、住まい、生活支援・介護予防など高齢者の生活全般にわたる各種支援サービスの提供体制を総合的に考えていくことが必要であり、これらのサービスが包括的に提供されるためには、関連施設の立地、高齢者の居住地や外出機会、地域コミュニティの状況等の観点を考慮することが重要であるとする。そのため、コンパクトシティ施策に取り組む市町村においては、都市の将来像を明確にし、将来の高齢者の居住地や地域公共交通ネットワークの状況を考慮するなど、時間軸を意識して、コンパクトシティの形成を地域包括ケアシステムの構築と一体的に検討することが必要であるとする。

次いで、地域包括ケアシステムの構築、子育て支援施策の推進及びコンパクトシティの形成に関する会議の活用として、各市町村においては、地域包括ケアシステムの構築に向けて様々な調整の場が設置され、子育て支援分野では児童福祉審議会等があるが、市町村の介護保険主管部局や子育て支援主管部局においては、前記のコンパクトシティの形成を地域包

110　国土交通省（2014 c）「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン（技術的助言）」

111　内閣府・国土交通省・厚生労働省（2016）「地域包括ケア及び子育て施策との連携によるコンパクトなまちづくりの推進について（技術的助言）」、下線は筆者。なお、国土交通省（2016 b）「地域医療施策と都市計画施策の連携によるコンパクトなまちづくりの推進について（技術的助言）」においても、コンパクトシティの形成に向けて都市計画と地域医療施策の連携を図るために、具体的な取り組み策を含めた同様の提案を行っている。

括ケアシステムの構築等と一体的に検討するために、これらの会議に都市計画主管部局の出席を求めることを提案している。

一方で、都市計画主管部局に対しては、立地適正化計画に関する協議を行う審議会である都市再生協議会[112]などがあるが、やはり地域包括ケアシステムの構築等とコンパクトシティの形成とを一体的に検討するために、都市再生協議会などに介護保険主管部局や子育て支援主管部局の出席を求めることを提案しているのである。

福祉部局と都市計画部局が運営するそれぞれの審議会に、お互いに出席を求め、同じテーブルで、同じ「時間軸を意識して」、コンパクトシティの形成を地域包括ケアシステムの構築と一体的に検討すること自体は意義のあることと言える。

しかし、ケーススタディの 4 自治体の中で都市再生協議会を設置しているのは春日部市だけであるが、その都市再生協議会の審議では、市が作成した計画案に対して、各団体選出等の委員がそれぞれの立場で意見を述べることが中心となる。重要なのは、むしろ計画案を庁内で取りまとめる段階であり、都市計画部局と福祉部局が庁内の協議において、「時間軸を共有してコンパクトシティの形成を地域包括ケアシステムの構築と一体的に検討する」ことである。同市が、福祉施設を含めた都市機能誘導施設のあり方をまとめることができたのは双方の審議会に出席したからではなく、基本計画策定という全市的な都市の将来構想を決めるステージにおいて、企画部門による総合調整や首長等のリーダーシップ層の関与のもとで可能となったのである。

国は、国土交通省と厚生労働省等の省庁間の調整・連携という思考と発想にとどまり、総合計画の機能・役割や首長のリーダーシップといった自治体固有の組織や仕組みの重要性を認識できていないために、内閣府・厚生労働省・国土交通省の 7 課長の連名という「大掛かり」な技術的助言を発しても「双方の審議会への出席」という提案にとどまっており、自治体の政策過程におる固有の機能や役割に着目した発想と取り組みが必要と考えるところである。

2.2 国レベルで求められるまちづくりと福祉の連携

コンパクトシティの形成に向けた取り組みについては、上述の自治体における都市計画部局と福祉部局の調整・連携にとどまらず、国における国土交通省と厚生労働省等の省庁間の調整や連携が必要な課題も多い。

このような組織間の連携の課題は、やはり国土交通省が自治体に発した通知が示唆するとともに、毛呂山町の計画担当が同省に提起した問題としても現れている。

国土交通省は立地適正化計画の制度がスタートして 2 年後の 2016 年に、「高齢者向け住まい施策と連携したコンパクトなまちづくりの推進について」の通知を自治体に発出して

112 「都市再生協議会」は、都市再生特別措置法第 117 条第 1 項に基づく立地適正化計画等に関する事項を協議する機関であり、学識経験者、関係行政機関（都道府県や隣接市町村等）の職員、 各種団体を代表する者、まちづくり団体、公共交通事業者等で構成される。

いる[113]。これは、事業者がサービス付き高齢者向け住宅の整備において、国の補助金の交付申請をする際に、設置区域の市町村が当該申請事業について意見を付す制度が設けられたため、市町村に対して意見聴取に対応する体制の確立を求めたものである。

具体的には、立地適正化計画の居住誘導区域外にサービス付き高齢者向け住宅が整備される場合には、建築基準法上の用途が住宅に該当しないサービス付き高齢者向け住宅は計画の「届出」の対象外となることから、都市計画担当部局と高齢者向け住まい担当部局との間で十分に調整の上、立地の適正性の観点から意見を提出する必要があるとしている。これは、高齢者向け住まい担当部局は、一般的に住宅を誘致して整備を進める志向であり、立地が適正であるかの考慮を基本的には行わないため、まちづくりの観点から都市計画部局との事前調整を求めたものと言える。

あわせて同通知では、都市計画担当部局が立地適正化計画で居住誘導施策の検討等を行う際には、高齢者向け住まい担当部局とも連携し、その内容が地域におけるサービス付き高齢者向け住宅の必要量の推計や供給方針と整合したものとなるように、十分な調整を行うことも求めている。

しかしこの通知は、「サービス付き高齢者向け住宅」に限った、立地の適正性やコンパクトなまちづくりとの連携の要請である。毛呂山町の担当が国土交通省に問題提起した、「特別養護老人ホーム」が市街化調整区域に建設され、新たな都市基盤整備とそれに伴う公共投資が必要な場所に立地してしまう問題は、立地の適正性やまちづくりとの整合に関係なく、厚生労働省の補助制度で周辺部の施設への移送費用がしっかりと措置されていることによるものである。

このように、サービス付き高齢者向け住宅以外の厚生労働省が補助する福祉施設や、あるいは他省庁が所管する誘導施設においても、まちづくりの観点から制度・政策の整合を図る必要があり、国レベルの省庁間での調整と対応が求められる課題と言える。

2.3　国による計画乱発と計画統合を妨げる関与

毛呂山町の担当が、コンパクトシティの形成に向けて国の省庁間の連携・調整の問題を述べていたことに加えて、佐倉市の担当は、自治体の計画行政に対する国の関与による問題点を指摘しており、そこでは、人口減少期のまちづくりの計画行政のあり方について、重要な論点を示唆していると考える。

佐倉市の立地適正化計画の最終章では「今後の計画のあり方」について述べているが、そこでは、今後の都市計画マスタープランと立地適正化計画の改定においては、「両計画の一体化の検討を進める」と掲げているのである。

計画の制度としては、立地適正化計画は都市計画マスタープランの一部と位置付けられており共通する内容も多いため、一体の計画として策定することは「突拍子もない」ことで

113　国土交通省（2016 c）「高齢者向け住まい施策と連携したコンパクトなまちづくりの推進について」

はないと思うが、それを表明している他の自治体は見受けられず、佐倉市独自の発想であると考える。ちなみに、この佐倉市の「立地適正化計画と都市計画マスタープランの一体化の検討」について他の 3 団体の計画担当に聞いたところ、いずれも「初めて聞いたがそれはあり得る」と答えていた。

また佐倉市では、農村集落も含めた交通ネットワークの形成が立地適正化計画でも重要な取り組みとなっているが、公共交通は同じ都市計画課が所管しているため、立地適正化計画と同時策定された地域公共交通計画は連動・連携し、施策・事業レベルでも連携して実施されているところである。

つまり、都市計画マスタープラン・立地適正化計画・公共交通計画という、「まちづくりのコアとなる 3 計画」を同一の組織が一体的に策定して推進していることに加え、都市計画マスタープランと立地適正化計画の両計画を一本化して再構築することは、まちづくりおける総合的な計画行政の推進に資するものになると考える。

そして、同市の担当は、現在の自治体の計画行政における国の関与のあり方を含めた問題を率直に指摘しているが、地方分権や総合計画を担当する企画部門の職員ではなく、一事業部局の職員が提起していることも含めて、重要な点が多々あるので、以下、聞き取り内容を記載する。

今も多数の個別計画が佐倉市にはある中で、さらに国の各省から、それぞれ所管する法律に基づき、新たな個別計画の策定が次々と庁内の各課に求められており、それは「乱発」の感さえある。

しかし実際は、新たに策定が求められる計画の内容は、既に市として取り組みを進めていたり、あるいは既存の個別計画に含まれているなど、国の縦割り行政の弊害であり、自治の視点からジレンマを感じている。

個別法で策定義務が課されて新たな個別計画を策定することは、限られた職員体制のもとで相当の労力を要するものである。そこで、他の個別計画との関連性や重複している点や、トータルなまちづくりのための計画のあり方を考えると、例えば都市計画の分野では、都市計画マスタープランと立地適正化計画のほか、地域公共交通計画も合わせて一体化するなど、関連のある計画はまとめた方が良いと考えている。

また、国から策定を求められた個別計画は義務付けられた時期が異なり、それを反映して策定・改定の時期や計画期間にズレが生じている。そこで、市の各個別計画の策定・改定の時期や計画期間も一致させて、まちづくりを総合的に進める計画としてまとめた方が政策の効果も高まり、また策定に費やす労力も費用も圧縮することができると考える。

しかし国の関与の仕方は、各省が各法に基づき求める計画や内容・計画期間などもバラバラなので、理想と考える総合的な計画行政とは反対の方向であり、忸怩たる思いがある。

佐倉市の担当が述べた、国よる個別計画の策定の義務付けや要請が自治体の現場において大きな負担になっていることは、国自体が認めているところである[114]。

2021 年 2 月に開催された内閣府の地方分権改革有識者会議で報告された調査では、2020 年時点で任意や努力義務を含めて計画策定に関する法律の条項は 505 で 10 年前の約 1.5 倍に増加し、また策定する個別計画の数も増えており、職員数が少ない小規模自治体ほど影響を受けているとしている。

こうした状況を受け、内閣府は 2021 年に、自治体からの分権提案の重点募集テーマの一つに「計画策定等」を設定し、2022 年も引き続き、通知などに基づく計画を含め、策定作業や内容・手続きに関する見直し要望を受け付けている。あわせて各省には、義務規定の廃止や努力義務化、義務的記載事項の削減、既存計画との統合が可能であることの周知などの対応を要請しているところではある。

また、国による個別計画策定の義務付けの問題のほか、佐倉市の担当が言及しているまちづくり分野の計画間の連携や統合については、序章において、フランスでは詳細な「都市計画」・「交通計画」・「住宅整備計画」を策定し、これらの計画が確実に連動・連携し、さらに近年の制度改正によって「都市圏総合都市計画（PLUI)」を策定することとなり、これまでの「都市計画」・「交通計画」・「住宅整備計画」を統合した言わば「三位一体のマスタープラン」を策定することを国全体で進めていることを述べた。

このように、まちづくりの分野を見ても、日本とフランスは自治体の計画行政について大きく異なった対応をしており、佐倉市の立地適正化計画の今後の検討課題として掲げた都市計画マスタープランとの一体化の検討や、担当が述べた地域公共交通計画を含めた一体化は、奇しくもフランスの自治体が進めている方向と軌を一にしており、あるべき方向を示唆していると考えるが、国の計画行政に対する関与のあり方が、その妨げとなっているのである。

3　本研究の今後の課題と計画行政の展望

3.1　本研究のケーススタディの意義

本研究のケーススタディは、第 2 部前書きで列記した共通する条件にある首都圏 4 自治体を研究対象とし、それぞれの政策過程に表れる特徴や課題を深掘りすることによって、立地適正化計画に求められる他の個別計画や組織との政策連携による展開という人口減少期の計画行政の課題を、構造的にも浮き彫りにすることを狙いとした。その結果、ケーススタディで得られた結論や知見は、4 つの市町という限られた自治体の調査によるものであるが、そこで明らかになった課題や取り組みの成果は、立地適正化計画が他の計画や施策と連携

114　以下、内閣府地方分権改革推進室長通知（2022 年)「計画策定等における地方分権改革の推進に向けて（令和 4 年 3 月 1 日)」参照

を図るための要素として、重要かつ必要な政策的・組織的対応のあり方を提示できたと考える。

そしてそのことは、特に他の自治体における今後の立地適正化計画等の計画行政の展開において参考に成り得ると考える。なぜなら自治体職員である筆者は、所属団体で新たな政策の検討や導入を行う際は、その政策に関する他の自治体の先行事例に関する「ベンチマーキング調査」を、必ずと言ってよいほど行っている。つまり、これから導入を図る新たな政策について、類似のものも含めて既に導入や展開を行っている他の自治体の政策手法や成果、課題等について調査・照会や視察等によって把握し、それをいかに応用して自らの自治体で実施するかを検討するのである。

ある自治体が新たな政策を導入して顕著な成果を上げた場合、それがあっという間に全国の自治体に「伝搬」して実施されることが地方行政では珍しくない。当該の先駆自治体が自らの財源を投じて研究・開発した政策であっても、民間企業などと異なり、それを広く公表し、他の自治体から個別の照会や視察の依頼があれば、その手法や経費を含めて包み隠さず答え説明することが、自治体の現場における言わば「業界のルール」になっていると考える。

ただし、その「先駆自治体」が先行研究であげた打越によるケーススタディの川崎市のような政令指定都市などであれは、自治体が有する権限や職員数なども一般市などとは大きく異なるため、そのまま応用・導入することは困難なことも多い。しかし、本研究の 4 自治体は、人口 3 万人の毛呂山町から 35 万人の川越市など多様であり、また 4 団体の中で唯一立地適正化計画と総合計画・個別計画の連動・連携が図られた春日部市の取り組みは、特別な予算や人員を投入しての対応ではなく、総合計画と都市計画マスタープラン、立地適正化計画の「3 計画の一体策定」という、自治体の規模や財政力・職員数などとは関係なく、他の自治体でも十分に応用可能な計画行政の取り組みである。

その意味で本研究は、立地適正化計画と他の計画や方針との連携を図るための、他の自治体の「ベンチマーキング」の対象と成り得る、組織と計画の連携を図る実践事例とポイントとなる政策対応を提示できたと考える。

3.2　本研究の今後の課題

前項で自治体職員の立場と経験を踏まえて、自治体間の政策の「ベンチマーキング」と「伝搬性」の視点から本研究の意義を述べたが、一方で、自治体政策の「多様性」の視点から、本研究の今後の課題を述べておきたいと考える。

立地適正化計画の取り組みを進める全国の 600 を超える自治体の中では、立地適正化計画と総合計画や個別計画との連携を進める「多様な実践例」があると考えられる。つまり、4 自治体以外にも研究対象を広げ、ケーススタディを積み重ねることによって、計画・施策との連係のあり方について、共通する政策対応や組織的対応を見出すこともできるのではないかと考える。

また、11 号条例の廃止や見直しを行った自治体は全国で 8 団体であるが、本研究では第 2 部前書きで述べた事由から、そのうちの首都圏に位置する 4 自治体を研究対象としているところである。然るに、首都圏以外の全国の地方都市においては、11 号条例の廃止等にいたる背景や経過、対応も異なり、また、本研究で明らかにした 11 号条例の廃止・見直しと立地適正化計画による都市施設の誘導の「ポリシーミックス」の展開も、他の地方都市ではまた異なった政策対応が「多様」に展開されていることも想定できる。

やはり第 2 部前書きで述べたように、本研究は立地適正化計画を策定した全自治体を悉皆的に調べるのではなく、共通する特定の条件にある首都圏 4 自治体を研究対象として特定・限定して比較・分析を行ったものであるが、他の立地適正化計画を策定した団体や 11 号条例の廃止等を行った団体についても研究対象を広げケーススタディを重ねることにより、共通する政策対応の「普遍性」と地域や団体の規模等の要因による「独自性」を把握することは、今後の研究課題であると考える。

さらに、将来的に研究が求められる課題としては、立地適正化計画が総合計画や関連個別計画と連動・連携が図られ、実際の政策展開においても、都市計画、交通、住宅、商業振興、福祉など他分野の施策と必要な調整と政策連携が図られることが、立地適正化計画で掲げた計画目標の達成やまちづくりにおいて、どのような影響や政策効果があるのかを明らかにすることが必要と考える。

しかし、立地適正化計画は「都市の集約と再構築」という長い年月を要する取り組みであり、計画期間を 20 年とする長期的な行政計画であることに加えて、これから多くの自治体が最初の 5 年の評価と改定のサイクルを迎えるところである。

このようなことから、立地適正化計画の関連計画や政策との連動・連携のあり方が、計画目標の進捗・達成やまちづくりに及ぼす影響の分析は現時点では成し得ないのであるが、それは、人口減少期の計画行政の政策効果と計画のあり方を考察するという公共政策の研究課題であるとともに、自治体政策の実践における計画行政のあり方という、重要かつ本質的な政策課題でもあると考える。

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

序章の「本研究の背景と問題意識」で述べたように、日本と欧州の都市計画やまちづくりの計画行政は歴史や考え方、法制度においても異なり、同じような制度を直ちに日本に導入することは不可能であり、また適切ではない。そこで着目したのが、基礎自治体の市町村にコンパクトシティの形成を促す立地適正化計画であった。

しかし、第 1 部の研究に係る小括で述べたように、「我がまちのコンパクトシティのあり方」についての真摯な検討や深い議論のないまま、多くの自治体では補助金目的という「実務的考慮」により計画を策定する結果となっている。

一方で、立地適正化計画を策定した自治体は、計画の中間的な評価と見直しについては、計画策定から 5 年ごとに実施することになっており、これから多くの団体が最初の評価の

サイクルを迎えることになる。その際、5 年間の計画の進捗状況の検証を行い、それに基づき計画の改定に取り組むこととなるが、当初の策定時に、総合計画との連携ができなかったケーススタディの佐倉市や川越市などは、次の改定に向けて、総合計画や公共施設の担当部局と計画間の連動・連携を図るための協議を進めており、今後の計画と組織の連携の可能性を見出すことができる。

そこで、来る計画の評価・改定の時こそ、当初の策定時より更に進んだ人口減少や高齢化の状況、空き家や空き店舗等が増加して「空洞化」が進んだまちの実態、そして公共交通の厳しい経営状況と高齢者の移動機会の現状などを直視し、関係部局間で真摯な議論を行い、「持続可能なまちの将来構想」としての立地適正化計画を改定する―作り直す絶好の機会なのである。

それは、前回、成し得なかった関連する計画・組織との連携を図るチャンスであるとともに、「コンパクトシティ」の発生の地・欧州の先進都市の実践に示されているように、関連するまちづくり計画の連携と総合的な展開によって持続可能な都市の形成を目指し、人口減少期に相応しいまちづくりを進める計画行政へ転換するチャンスでもあると考える。

また、本研究は立地適正化計画という個別計画に専ら焦点を当てて行ったが、総合計画とそれを所管する企画部門による総合調整の意義と役割の重要性も再認識されたと考える。

立地適正化計画の対象は市街化区域のみであり、市街化調整区域を対象とする 11 号条例の廃止・見直しは、あくまで調整区域のスプロール化の進行と開発の規制・抑制を図るものである。市街化調整区域を含めた都市全体の土地利用と将来像を描き、それを実現するための政策とマネンジメント手法を明らかにするためには、総合計画の一般的なスタイルである「施策単位」のみで構成される総合計画ではなく、あわせて「地域単位」による「エリアマネジメント」も掲げた総合計画の策定と全庁的・総合的な推進が、人口減少期の自治体の計画行政として肝要・不可欠と考えるところである。

人口が増加して税収も伸びていた時代と異なり、人口減少と少子高齢化の進展に伴って自治体の財政運営も厳しくなる時代には、限られた財源―経営資源をどのように配分・投資して政策を進めるかは、全庁的な対応が必要な課題である。

また、「都市の空間管理」としても、広がった市街地を特定の地域や拠点に集約し、そこにどのような公共施設や商業、福祉、教育施設などを誘致・配置するのか、つまりは「都市全体の公共空間をどのように再配置・再配分するのか」という課題は、全庁的な対応にとどまらず、市民や民間事業者とのパートナーシップにより、自治体をあげての取り組みが必要な計画行政の課題なのである。

それは筆者の研究課題にとどまらず、人口減少期のまちづくりにおいて困難な諸課題に直面する全国の自治体の政策課題でもあり、引き続きの研究と自治の現場での実践を進めていく必要があると考えている。

【参考文献】

饗庭伸（2015）『都市をたたむ　人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社

饗庭伸・野澤千絵・中西正彦・讃岐亮・稲葉美里・洲永力(2016)「立地適正化計画の検討状況からみる都市のたたみ方の研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集（九州)』日本建築学会

饗庭伸（2018 a)『初めて学ぶ 都市計画(第二版)』市ケ谷出版社

饗庭伸（2018 b)「機能する立地適正化計画をつくる」『都市とガバナンス』第 29 号、日本都市センター

饗庭伸（2021)『平成都市計画史　転換期の 30 年間が残したもの・受け継ぐもの』花伝社

浅野純一郎（2018)「人口フレーム枯渇都市における線引き運用と立地適正化計画の策定方針に関する研究」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号

浅野純一郎・河野壱玖(2019)「地方都市における中心市街地と都市機能誘導区域指定の関係に関する研究」日本都市計画学会 都市計画論文集、54 巻 3 号

浅見泰司他（2016)「第 43 回「都市問題」公開講座 誰がためのコンパクトシティ」『都市問題』第 107 巻第 11 号

浅見泰司・中川雅之（2018)『コンパクトシティを考える』プログレス

甘粕裕明・姥浦道生・苅谷智大・小地沢将之（2018)「立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性に関する研究 都市機能誘導区域図と将来都市構造図の整合性に着目して」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号

荒木俊之(2005)「「まちづくり」3 法成立後のまちづくりの展開　都市計画法を中心とした大型店の立地の規制・誘導」経済地理学会 経済地理学年報、第 51 巻第 1 号

石井良一（2021)『アフターコロナの都市計画 変化に対応するための地域主導型改革』学芸出版社

石原周太郎・野嶋慎二・鹿内愛軌(2019)「立地適正化計画における地域拠点の位置づけ方針と都市構造に関する研究 中心施設と受け持つエリアの設定からみた 24 都市の分析」日本建築学会計画系論文集 第 84 巻第 758 号

市川嘉一（2002)『交通まちづくりの時代』ぎょうせい

市川宏雄　(2015)『東京一極集中が日本を救う』ディスカヴァー・トゥエンティワン

一條義治（1995）査読付研究論文「コミュニティ行政 20 年の軌跡と課題」『分権型社会の行政手法･年報自治体学』第 8 号、良書普及会

一條義治（2005)「新しい総合計画論」北川正恭･縣公一郎･総合研究開発機構(NIRA) 編『政策研究のメソドロジー 戦略と実践』法律文化社

一條義治（2013)「閉塞状況を突破する総合計画をつくるために」『月刊 ガバナンス』2013 年 12 月号、ぎょうせい

一條義治（2016）「総合戦略実行段階における自治体の課題」『月刊 ガバナンス』2016 年 4 月号、ぎょうせい
一條義治（2018）「欧州コンパクトシティ見聞録（連載）」『月刊 地方自治職員研修』2018 年 6 月号～12 月号、公職研
一條義治（2019 a）『自治体行政マンが見た欧州コンパクトシティの挑戦　人口減少時代のまちづくり・総合計画・地方版総合戦略のために』第一法規
一條義治（2019 b）「仏独先進都市のコンパクトシティの実践」『月刊 自治実務セミナー』2019 年 9 月号、第一法規
一條義治（2020 a）『これからの総合計画　人口減少時代での考え方・つくり方（第 3 版増補・改訂版）』イマジン出版
一條義治（2020 b）「人口減少を直視した持続可能なまちづくりのために地方版総合戦略を抜本改定しよう」『月刊 地方自治職員研修』2020 年 1 月号、公職研
一條義治（2020 c）「コンパクトシティ計画を策定しても、なぜ日本の都市はコンパクトにならないのか」『季刊 実践自治-Beacon Authority』2020 年秋号、イマジン出版
一條義治（2020 d）「行政計画の連携で効果的なまちづくりを推進するフランスの自治体」『季刊 実践自治-Beacon Authority』2020 年冬号、イマジン出版
一條義治（2021）査読付研究論文「首長任期に連動した総合計画の効果と課題」『自治体学』Vol.35-1、自治体学会編
一條義治（2022 a）査読付研究論文「人口減少に対応した自治体計画行政の展開についての考察」『公共政策志林』第 10 号、法政大学大学院公共政策研究科
一條義治（2022 b）「人口減少に対応した立地適正化計画の策定と展開に関する考察」『都市問題』第 113 巻第 5 号
伊藤雅春・小林郁雄・澤田雅浩・野澤千絵・真野洋介・山本俊哉（2017）『都市計画とまちづくりがわかる本（第 2 版）』彰国社
井上俊之（2007）「まちづくり三法の改正とコンパクト・シティ実現に向けた論点」『日本不動産学会誌』第 21 巻第 2 号、日本不動産学会
ヴァンソン藤井由実・吉崎佳代子（2011）『ストラスブールのまちづくり　トラムとにぎわいの地方都市』学芸出版社
ヴァンソン藤井由実・宇都宮浄人（2016）『フランスの地方都市にはなぜシャッター通りがないのか 交通・商業・都市政策を読み解く』学芸出版社
ヴァンソン藤井由実（2017）「フランスの地方都市における取り組み」『日本不動産学会誌』第 31 巻第 2 号、日本不動産学会
打越綾子（2003）「自治体における政治行政の流動化と計画現象」『都市問題』第 94 巻第 10 号
打越綾子（2004）『自治体における企画と調整　事業部門と政策分野別基本計画』日本評論社

打越綾子・内海麻利（2006)『川崎市政の研究（自治総研叢書)』敬文堂
宇都宮浄人（2012)『鉄道復権　自動車社会からの「大逆流」』新潮社
宇都宮浄人（2015)『地域再生の戦略　「交通まちづくり」というアプローチ』筑摩書房
宇都宮浄人（2020)『地域公共交通の統合的政策　日欧比較からみえる新時代』東洋経済新報社
NHK スペシャル取材班（2017)『縮小ニッポンの衝撃』講談社
大木健一（2010)「コンパクトシティをどう考えるか」『Urban Study』Vol.50、民間都市開発推進機構
大串葉子(2017)「立地適正化計画策定都市（地方圏）の現状と課題」『日本不動産学会誌』第 31 巻第 2 号、日本不動産学会
大西隆・明石達生・岸井隆幸 等（2011)『人口減少時代の都市計画（東大まちづくり大学院シリーズ)』学芸出版社
大野秀敏・饗庭伸・秋田典子・松宮綾子・藤井俊二・和田夏子（2018)『コミュニティによる地区経営』 鹿島出版会
小澤悠（2017)「都市計画マスタープランにみる多核連携型コンパクトシティの計画と現状に関する研究 商業・医療機能の立地と核間公共交通に着目した都市間比較」都市計画論文集 52 巻 1 号
海道清信(2001 a)「コンパクトシティの欧州モデルについて 持続可能な都市形態論とわが国における動き」『日本不動産学会誌』第 15 巻第 3 号、日本不動産学会
海道清信（2001 b)『コンパクトシティ 持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社
海道清信（2007)『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社
片山茜・菊池雅彦・清水宏樹・谷口守(2021)「都市計画行政における評価の変遷に関する一考察」土木学会論文集 D3（土木計画学）77 巻 2 号
金井利之（2010 a)『実践 自治体行政学』第一法規
金井利之（2010 b)「総合計画制度の展望　基本構想義務づけ制度の廃止を受けて」『都市問題』第 101 巻第 6 号
川上光彦・浦山益郎・飯田直彦 等（2010)『人口減少時代における土地利用計画　都市周辺部の持続可能性を探る』学芸出版社
神原勝・大矢野修編著(2015)『総合計画の理論と実務』公人の友社
黒澤幸太郎（2018)「都市計画への立地適正化計画の反映」『都市とガバナンス』第 29 号、日本都市センター
国土交通省都市局都市計画課(2018 a)「都市のスポンジ化対策　都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要」『新都市』2018 年 3 月号・第 72 巻第 3 号、財団法人都市計画協会

国土交通省都市局都市計画課(2018 b)「法令解説 都市のスポンジ化対策を総合的に推進都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案（平成 30 年法律第 22 号)」『時の法令』2018 年 10 月 30 日号・第 2060 号、財団法人都市計画協会

越川知紘・森本瑛士・谷口守（2017)「コンパクトシティ政策に対する記述と評価の乖離実態 都市計画マスタープランに着目して」日本都市計画学会 都市計画論文集、52 巻 3 号

越川知紘・菊池雅彦・谷口守(2017)「コンパクトシティ政策に対する認識の経年変化実態 地方自治体の都市計画担当者を対象として」土木学会論文集 D3（土木計画学）第 73 巻第 1 号

小島昭(1972)「行政計画に関する一考察」日本行政学会編『行政計画の理論と実際』年報行政研究第 9 号、勁草書房

コンパクトシティ研究会(2017)『コンパクトシティ実践ガイド 医療･福祉･子育て連携!』ぎょうせい

財団法人都市計画協会（2007)『コンパクトなまちづくり 改正まちづくり三法による都市構造改革』ぎょうせい

財団法人民間都市開発推進機構都市研究センター（2004)『欧米のまちづくり・都市計画制度　サスティナブル・シティへの途』ぎょうせい

齋藤勇貴・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀（2018)「立地適正化計画策定都市での開発許可制度の方針と運用に関する研究」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号

酒本恭聖・瀬田史彦（2016)「立地適正化計画と市街化調整区域の土地利用コントロールに関する論説 市街地拡大に対する考え方と開発許可条例の運用に着目して」日本都市計画学会 都市計画論文集、51 巻 3 号

佐々木晶二（2014)「コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案」『Urban Study』Vol.59、民間都市開発推進機構

佐藤滋・饗庭伸・内田奈芳美（2017)『まちづくり教書』 鹿島出版会

事業構想大学院大学（2020)『富山型コンパクトシティの構想と実践』学校法人先端教育機構

渋谷和久(2006)「都市計画法改正の概要」『日本不動産学会誌』第 20 巻第 2 号、日本不動産学会

嶋田暁文(2021)「持続可能な地域公共交通の実現のために」『自治実務セミナー』2021 年 8 月号、第一法規

新川達郎（2003)「自治体計画行政の現状と課題　今後の市町村総合計画について」『都市問題』第 94 巻第 10 号

鈴木浩（2007)『日本版コンパクトシティ 地域循環型都市の構築』、学陽書房

瀬田史彦（2013）「人口減少局面の都市計画マスタープランの総合性についての一考察」日本都市計画学会 都市計画論文集、48 巻 3 号
瀬田史彦(2019)「人口減少のまちづくりと広域連携」『土地総合研究』第 27 巻第 2 号、土地総合研究
千田和明(2020)「日本のコンパクトシティ政策の現状と課題 欧州との比較を通して」『レファレンス』第 837 号、国立国会図書館
高野雅大・村木美貴(2020)「持続可能な都市経営に向けた都市のコンパクト化施策のあり方に関する研究　行政サービスに対する受益と負担の関係に着目して」日本都市計画学会 都市計画論文集、55 巻 3 号
谷口守(2001)「都市のコンパクト化と住宅需要マネジメント 住宅不動産市場の動向をふまえて」『日本不動産学会誌』第 24 巻第 1 号、日本不動産学会
谷口守・松中亮治・中道久美子（2007)『ありふれたまちかど図鑑 住宅地から考えるコンパクトなまちづくり』技報堂出版
谷口守・芝池綾(2008)「都市コンパクト化政策に対する都市計画行政担当者の態度形成・変容分析」土木学会論文集 D3、64 巻 4 号
谷口守（2014)『入門都市計画 都市の機能とまちづくりの考え方』森北出版
谷口守・片山健介・斉田英子・髙見淳史・松中亮治・氏原岳人・藤井さやか・堤純（2019）『世界のコンパクトシティ 都市を賢く縮退するしくみと効果』学芸出版社
谷口守・岡野圭吾(2021)「分散型国土とコンパクトシティのディスタンス　COVID-19 下の国土・都市計画に対する試論」土木学会論文集 D3（土木計画学）
丹上健（2017)「立地適正化計画の策定状況と今後への期待」『Urban Study』Vol.65、民間都市開発推進機構
辻琢也・阿部辰雄（2022)「超高齢・人口減少社会におけるコンパクト化（集約型都市構造化）が都市経営に与える影響に関する考察　「住みやすさ」「賑わい」「豊かさ」が両立するコンパクトシティを目指して」『都市とガバナンス』第 37 号、日本都市センター
土田寛・本多由佳(2021)「地方自治体の行政区域における地域形成に関する研究　埼玉県川越市の都市（自治体）形成プロセスに着目して」日本建築学会計画系論文集 第 86 巻第 785 号
出口敦(2019)「コンパクトシティ政策の変遷と地域デザイン・マネジメント」『自治実務セミナー』2019 年 9 月号、第一法規
都市計画法制研究会（2014)『コンパクトシティ実現のための都市計画制度 平成 26 年改正都市再生法・都市計画法の解説』ぎょうせい
都市計画法制研究会（2018)『よくわかる都市計画法　第二次改訂版』ぎょうせい
富山アーバニズム研究会・中島直人・高柳百合子・永野真義（2020)『コンパクトシティのアーバニズム コンパクトなまちづくり、富山の経験』東京大学出版会

中井検裕(2017)「立地適正化計画制度のこれまでとこれから」『日本不動産学会誌』第 31 巻第 2 号、日本不動産学会
中出文平（2018)「市街化区域・市街化調整区域と都市縮小」『都市問題』第 109 巻第 11 号
中嶌いづみ（2018)「自治体総合計画の意義と課題」『法政大学学術機関リポジトリ』法政大学図書館
中島直人・村山顕人・髙見淳史（2018)『都市計画学 変化に対応するプランニング』学芸出版社
中村隆司(2001)「コンパクトな都市と土地利用計画」『日本不動産学会誌』第 24 巻第 1 号、日本不動産学会
西井成志・真鍋陸太郎・村山顕人（2019)「立地適正化計画における居住誘導区域設定の考え方とその背景 市街化区域に対する居住誘導区域の面積比率が対象的な自治体の比較を通じて」日本都市計画学会 都市計画論文集、54 巻 3 号
日本経済新聞（2018)「街の集約、補助金ねらい 8 割 自治体自発性乏しく 日経調査詳報 2018 年 4 月 20 日 首都圏版朝刊」
日本経済新聞（2019)「人口減少時代に居住地拡大 進まぬ街の集約・膨らむ行政負担 2019 年 12 月 27 日 首都圏版朝刊」
日本経済新聞社（2019)『限界都市 あなたの街が蝕まれる』日本経済新聞出版社
日本建築学会編 (2017)『都市縮小時代の土地利用計画 多様な都市空間創出へ向けた課題と対応策』学芸出版社
日本都市計画学会（2021)『都市計画の構造転換』鹿島出版会
日本都市センター（2002)『自治体と計画行政　現状と課題』日本都市センター
日本都市センター（2003)『自治体と計画行政　財政危機下の管理と参加』日本都市センター
日本都市センター（2015)『人口減少時代における地域公共交通のあり方　都市自治体の未来を見据えて』日本都市センター
日本都市センター（2020 a)『ネクストステージの総合計画に向けて　縮小都市の健康と空間』日本都市センター
日本都市センター（2020 b)『次世代モビリティ社会を見据えた 都市・交通政策　欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン』日本都市センター
野澤千絵（2012)「市街化調整区域における開発許可条例に基づく区域指定の廃止要因に関する研究」日本都市計画学会 都市計画論文集、47 巻 3 号
野澤千絵（2016)『老いる家 崩れる街 住宅過剰社会の末路』講談社
野澤千絵（2018)『老いた家 衰えぬ街 住まいを終活する』講談社

野澤千絵(2019)「立地適正化計画の策定を機にした市街化調整区域における規制緩和条例の方向性 「コンパクト・プラス・ネットワーク」型の開発許可制度の構築に向けて」『土地総合研究』第 27 巻第 2 号、土地総合研究所
野嶋慎二 等 (2020)『コンパクトシティの拠点づくり 魅力的な場をつくる都市計画とデザイン』学芸出版社
野田崇 (2018)「立地適正化計画制度の行政法学的検討」『都市とガバナンス』第 29 号、日本都市センター
箸本健二・武者忠彦・菊池慶之・久木元美琴・駒木伸比古・佐藤正志(2021)「立地適正化計画に対する地方自治体からの政策評価と課題認識 全国 332 市町村へのアンケート調査から」E-journal GEO Vol.16(1)
肥後洋平(2014)「「拠点へ集約」から「拠点を集約」へ 安易なコンパクトシティ政策導入に対する批判的検討」日本都市計画学会 都市計画論文集、49 巻 3 号
廣瀬克哉 (2015)「あらためて基本構想のあり方と議決の意義を考える」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2015 年版』生活社
藤井聡 (2017)『クルマを捨ててこそ地方は甦る』PHP 研究所
藤田宙靖・亘理格・内海麻利 (2021)『縮退の時代の「管理型」都市計画 自然とひとに配慮した抑制とコントロールのまちづくり』第一法規
星卓志・野澤康・松村叡英・池上文仁・本多由佳(2021)「都市構造の再編に向けた立地適正化計画の効果的運用に関する研究」日本建築学会計画系論文集 第 86 巻第 780 号
牧野知弘 (2020)『人が集まる街、逃げる街』KADOKAWA
増田寛也 (2014)『地方消滅　東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社
松川寿也・白戸将吾・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀(2012)「開発許可制度を緩和する区域の縮小に関する一考察 都市計画法第 34 条 11 号の条例で指定する区域を縮小した埼玉県下での取り組みを対象として」日本都市計画学会 都市計画論文集、47 巻 3 号
松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀 (2018)「自己用限定型 3411 条例としながらも著しい市街化を許容した宇都宮市での住宅開発の特徴と集約型都市政策への影響に関する一考察」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号
松下圭一(2010)『自治体改革＊歴史と対話』法政大学出版局
三浦幹男・服部重敬・宇都宮浄人 (2008)『世界の LRT』JTB パブリッシング
水野真司(2009)「これまでの都市政策に関するとりまとめとその方向」『新都市』2009 年 8 月号・第 63 巻第 8 号、財団法人都市計画協会
溝上章志・尾山賢太(2018) 「立地適正化計画に整合した地域公共交通網形成計画の立案手法に関する研究～荒尾市地域公共交通網形成計画を例に」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号
溝口洋(2015)「まち・ひと・しごと創生法の解説 (中)」『地方財務』2015 年 2 月号、ぎょうせい

蓑原敬・藤村龍至・饗庭伸・姥浦道生・中島直人・野澤千絵・日埜直彦・村上暁信（2014）『これからの日本に都市計画は必要ですか)』学芸出版社
三村泰広・小塚みすず・嶋田喜昭・本多義明(2014)「地方都市の都市構造に関する研究論文調査からの考察」都市計画報告集 No.13
武者忠彦(2021)「都市はいかにしてコンパクト化するのか？　立地適正化計画をめぐる論理と実態」E-journal GEO Vol.16(1)
村上敦（2007)『フライブルクのまちづくり ソーシャル・エコロジー住宅地ヴォーバン』学芸出版社
村上敦（2017)『ドイツのコンパクトシティはなぜ成功するのか 近距離移動が地方都市を活性化する』学芸出版社
村木美貴（2015)「都市縮退のためのインセンティブとディスインセンティブ手法導入の検討」『Urban Study』Vol.60、民間都市開発推進機構
村木美貴(2019)「人口減少社会における都市のコンパクト化の課題」『土地総合研究』第27巻第2号、土地総合研究所
望月真一（2001)『路面電車が街をつくる　21世紀フランスの都市づくり』鹿島出版会
森本章倫(2001)「容積率と交通流から都心のコンパクト化を考える」『日本不動産学会誌』第24巻第1号、日本不動産学会
森本章倫(2017)「次世代交通とコンパクトシティ」『日本不動産学会誌』第31巻第2号、日本不動産学会
森本章倫(2019)「集約型都市に向けた市街地縮退と公共交通」『土地総合研究』第27巻第2号、土地総合研究所
諸富徹（2018)『人口減少時代の都市　成熟型のまちづくりへ』中央公論新社
矢作弘（2014)『縮小都市の挑戦』岩波書店
矢作弘・阿部大輔・服部圭郎・ジアンカルロ・コッテーラ・マグダ・ボルゾーニ（2020）『コロナで都市は変わるか 欧米からの報告』学芸出版
山口邦雄（2020)「立地適正化計画の運用初動期における届出・勧告制の実績と課題に関する研究」日本都市計画学会 都市計画論文集、55巻3号
山口幹幸（2019)『コンパクトシティを問う』プログレス
山崎篤男(2017 a)「まちづくり3法の見直し（平成18年都市計画法等・中心市街地活性化法の改正）その1」『新都市』2017年1月号・第71巻第1号、財団法人都市計画協会
山崎篤男(2017 b)「まちづくり3法の見直し（平成18年都市計画法等・中心市街地活性化法の改正）その2」『新都市』2017年2月号・第71巻第2号、財団法人都市計画協会
山添光訓・蕭閎偉・嘉名光市(2020)「市街化調整区域における3411及び3412条例外開発許可の実態と良好な周辺環境の維持にかかる課題に関する研究　三大都市圏における開発動向の分析及び大阪府南河内地域のケーススタディを通じて」日本建築学会計画系論文集 第85巻第768号

尹荘植・山口邦雄・小島寛之（2018）「都市計画マスタープランから立地適正化計画への目標都市構造の変化に関する研究 拠点構造の階層構成とランクの変化に着目して」日本都市計画学会 都市計画論文集、53 巻 3 号
尹荘植・山口邦雄・小島寛之（2019）「立地適正化計画と既存都市計画の二層的構造における区域設定のあり方に関する研究 誘導区域の類型区分と独自区域の活用に着目して」日本都市計画学会 都市計画論文集、54 巻 3 号
読売新聞（2021）「自動バス運行企業撤退 毛呂山町に申し入れ 経費捻出協力なく 2021 年 6 月 5 日 埼玉県北・県西版朝刊」
立地適正化計画研究会（2019）「立地適正化計画の策定を機にした自治体による立地誘導施策の取り組み実態と課題」都市計画論文集 54 巻 3 号
横内律子（2006）「まちづくり三法の見直し 中心市街地の活性化に向けて」『調査と情報』第 513 号、国立国会図書館
亘理格（2017）「誘導的手法としての立地適正化計画 その特徴と課題」『日本不動産学会誌』第 31 巻第 2 号 44-48 頁、日本不動産学会
亘理格（2019）「都市の縮退と「管理型」都市計画の構想試論」『土地総合研究』第 27 巻第 2 号、土地総合研究所

【中央省庁関係資料】

内閣府（2014）「地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会 合同会議 資料」
内閣府（2022）「計画策定等における地方分権改革の推進に向けて（令和 4 年 3 月 1 日）」

内閣府・厚生労働省・国土交通省（2016）「地域包括ケア及び子育て施策との連携によるコンパクトなまちづくりの推進について（技術的助言）」

総務省（2004）「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告（平成 16 年 9 月）」

経済産業省（2005）「産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議 中間報告 コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して（平成 17 年 12 月）」

国土交通省（1997）「都市計画中央審議会基本政策部会 中間とりまとめ 今後の都市政策のあり方について（平成 9 年 6 月）」
国土交通省（2003）「社会資本整備審議会答申　都市再生ビジョン」（平成 15 年 12 月）」
国土交通省（2006 a）「社会資本整備審議会答申 人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について（平成 18 年 2 月）」
国土交通省（2006 b）「社会資本整備審議会答申 新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）（平成 18 年 2 月）」
国土交通省（2014 a）「「都市再生特別措置法」に基づく立地適正化計画概要パンフレット（平成 26 年 8 月 1 日時点版）」
国土交通省（2014 b）「都市計画運用指針（平成 26 年 8 月 1 日改正版）」
国土交通省（2014 c）「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン（技術的助言）」
国土交通省（2014 d）「国土のグランドデザイン 2050　対流促進型国土の形成」
国土交通省（2015）「改正都市再生特別措置法等について（平成 27 年 6 月 1 日時点版）」
国土交通省（2016 a）「都市計画運用指針における立地適正化計画に係る概要（平成 28 年 9 月 1 日時点版）」
国土交通省（2016 b）「地域医療施策と都市計画施策の連携によるコンパクトなまちづくりの推進について（技術的助言）」
国土交通省（2016 c）「高齢者向け住まい施策と連携したコンパクトなまちづくりの推進について」
国土交通省（2017 a）「社会資本整備審議会 都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ「都市のスポンジ化」への対応（平成 29 年 8 月）」
国土交通省（2017 b）「社会資本整備審議会 都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ「都市のスポンジ化」への対応・参考資料（平成 29 年 8 月）」
国土交通省（2019 a）「社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ

安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して（平成 29 年 8 月）」
国土交通省（2019 b）「社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ 安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して・参考資料（平成 29 年 8 月）」
国土交通省（2019 c）「スマートシティ先行モデルプロジェクト」
国土交通省（2021 a）「立地適正化計画作成の取組状況（令和 3 年 4 月 1 日現在）」
国土交通省（2021 b）「「安全なまちづくり」・「魅力的なまちづくり」の推進のための都市再生特別措置法等の改正について」
国土交通省（2022 a）「立地適正化計画作成の手引き（令和 4 年 4 月改訂）」
国土交通省（2022 b）「立地適正化計画の作成に関する Q&A（令和 4 年 4 月 1 日改訂）」

財務省（2017）「財政制度等審議会「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議（平成 29 年 5 月 25 日）」

会計検査院（2004）「タウンマネージメント機関（TMO）による中心市街地の商業活性化対策について（平成 16 年 11 月）」

【自治体関係資料】

佐倉市（2014）「市街化調整区域 土地利用方針・地区計画ガイドライン」
佐倉市（2017 a）「佐倉市立地適正化計画」
佐倉市（2017 b）「佐倉市立地適正化計画・資料編」
佐倉市（2019）「第 5 次佐倉市総合計画・前期基本計画」
佐倉市（2020 a）「佐倉市勢ガイドブック」
佐倉市（2020 b）「佐倉市地域公共交通網形成計画」
佐倉市（2021）「佐倉市都市マスタープラン」
佐倉市（2022）「佐倉市公共施設等総合管理計画（令和 4 年 3 月改訂）」

川越市（2009）「川越市都市計画マスタープラン（平成 21 年 7 月改定）」
川越市（2017）「川越市都市・地域総合交通戦略」
川越市（2018 a）「川越市立地適正化計画（平成 30 年 12 月改定版）」
川越市（2018 b）「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会答申書」
川越市（2018 c）「川越市台風第 21 号内水浸水検証委員会答申書・付属資料」
川越市（2018 d）「川越市水害ハザードマップ」
川越市（2021 a）「第四次川越市総合計画(後期基本計画)」

川越市（2021 b)「川越市市勢要覧 2021」

毛呂山町（2010)「毛呂山町勢要覧(2010 改訂版)」
毛呂山町（2015)「毛呂山町勢要覧(2015 合併 60 周年記念版)」
毛呂山町（2017 a)「毛呂山町立地適正化計画」
毛呂山町（2017 b)「毛呂山町都市計画マスタープラン（改定版)」
毛呂山町（2018)「毛呂山町空家等対策計画」
毛呂山町(2021)「第五次毛呂山町総合振興計画後期基本計画・第 2 期毛呂山町総合戦略」

春日部市（2018 a)「春日部市立地適正化計画」
春日部市（2018 b)「春日部市都市計画マスタープラン」
春日部市（2018 c)「第 2 次春日部市総合振興計画前期基本計画」
春日部市（2019 a)「春日部市ガイドブック（第 4 版)」
春日部市（2019 b)「春日部市 SDGs 推進方針」
春日部市（2020)「春日部市 SDGs 未来都市計画」
春日部市（2021 a)「春日部市地域公共交通計画」
春日部市（2021 b)「春日部市災害ハザードマップ」
春日部市（2021 c)「KASUKABE CITYMAP NAVITA」
春日部市（2021 d)「広報かすかべ（2021 年 1 月号)」

埼玉県（2015)「平成 27 年度埼玉県都市計画基礎調査」

【図表・資料】

【 図 】

図 1 スポンジ化する都市の特徴
図 2 コンパクトシティとスポンジシティ
図 3 立地適正化計画における区域設定と仕組みのイメージ
図 4 立地適正化計画と関連する計画や他部局の関係施策等の整理について
図 5 市街化調整区域における「にじみ出し的な開発」のイメージ
図 6 ケーススタディの首都圏 4 自治体の位置図
図 7 佐倉市の人口集中地区（DID）の変化
図 8「佐倉市立地適正化計画」における居住誘導区域と都市機能誘導区域
図 9 佐倉市の各地区における医療機関の診療科目別医院の分布状況
図 10 佐倉市の主要病院への到着時間ごとの人口構成比
図 11 佐倉市・「和田・弥富地域」における市独自の区域設定「公共施設等集積区域」
図 12 川越市の市街化調整区域での開発状況
図 13「川越市立地適正化計画」における居住誘導区域と都市機能誘導区
図 14 「川越市立地適正化計画」における居住誘導区域に含めないエリア（市街化調整区域・工業専用地域・地区計画により住宅の建築が制限されている区域）
図 15 川越市の想定区域のうち「荒川・入間川浸水想定区域」
図 16 国土交通省が定めた「家屋倒壊等氾濫想定区域」の川越市域
図 17 川越市・寺尾地区の土地利用の変化
図 18 川越市・寺尾地区の台風第 21 号の浸水エリア
図 19 川越市・寺尾地区の台風第 21 号の浸水被害状況
図 20 川越市・調節池西側の市街化区域の住宅地
図 21 毛呂山町・人口密度の低い地区における「居住誘導区域」への適合性の詳細検討
図 22「毛呂山町立地適正化計画」における居住誘導区域と都市機能誘導区域
図 23「毛呂山町スマートシティモデル事業」の説明資料
図 24「春日部市立地適正化計画」における居住誘導区域と都市機能誘導区域
図 25 春日部市の荒川水系の浸水想定区域
図 26 春日部市の利根川等水系の浸水想定区域

【 表 】

表 1　本研究の構成
表 2　佐倉市の各地区の市街化区域・市街化調整区域の生活サービス施設の配置状況
表 3　佐倉市の生活サービス施設ごとの徒歩圏（各地区の拠点駅 800m）内に含まれる人口の割合
表 4　「川越市立地適正化計画」における居住誘導区域の設定の考え方（まとめ）

【 資料 】

資料 1 佐倉市・市役所庁舎
資料 2 川越市・市役所庁舎
資料 3 毛呂山町・町役場庁舎
資料 4 春日部市・市役所庁舎
資料 5 佐倉市・「公共施設等集積区域」にある和田ふるさと館
資料 6 佐倉市・和田ふるさと館歴史民俗資料室
資料 7 佐倉市・和田地区の農村風景
資料 8 川越市・寺尾小学校付近の冠水状況
資料 9 川越市・寺尾小学校付近の日常の状況
資料 10 川越市・調節池の堤防の上から見た冠水状況
資料 11 川越市・調節池の堤防の上から見た日常の状況
資料 12 川越市・調節池の西に隣接する居住誘導区域から外れた住宅地
資料 13 毛呂山町・撤退して空き店舗になっている住宅地内の唯一の商業施設
資料 14 毛呂山町・兼用住宅しか立地できない第一種低層住居専用地域の住宅地
資料 15 毛呂山町・撤退した民間の路線バスのバス停と町のコミュニティバスのバス停
資料 16 自動運転バスの実証実験を伝える毛呂山町の広報
資料 17 自動運転バスの運行事業者の撤退を伝える新聞記事
資料 18 春日部市駅付近連続立体交差事業イメージ
資料 19 春日部駅前広場整備事業イメージ
資料 20 北春日部駅周辺地区土地区画整理事業のイメージ
資料 21 春日部市・県内初の複合型子育て支援施設「パレットやぎさき」
資料 22 春日部市・首都圏外郭放水路の江戸川河川敷にある地上部排水機場
資料 23 春日部市・首都圏外郭放水路の地下部調圧水槽
資料 27 春日部市・「政策コンテスト」で事業提案を募った老朽化と高齢化が進む武里団地
資料 28「春日部市大学生政策提案コンテスト 2019」結果広報シート
資料 29「春日部市 SDGs 未来都市選定」プレスリリース・シート