

# コンパクトシティにおける制度的枠組みについて

——都市再生特別措置法の改正に着目して——

田 村 正 文

## 1. はじめに

拙稿(2014)の前半部分では、Dantzig & Saaty (1973) “COMPACT CITY”において交通部門をどのように扱っていたか検討した。その中で、Dantzigらによる“COMPACT CITY”が書かれた背景としては、当時のアメリカにおける都市の巨大化(Megalopolis)や郊外化(Urban sprawl)による都市で消費されるエネルギーロスに警鐘を鳴らし、その解決策として垂直方向に積み上げることを提案したものであったと言える<sup>1)</sup>。しかし、現在、ヨーロッパ諸国をはじめわが国の都市においても、その都市空間構造そのものをコンパクト化あるいはコンパクトシティとして都市計画を定めているところは多い。特に、わが国の多くの行政施策としてのコンパクトシティ政策においては、先述したDantzigらの都市像とは大きく異なり、現実の政策面において中心市街地活性化、地方財政の軽減に資する方策、環境負荷に配慮した都市政策という大きく分けて3つの側面があるように思われる<sup>2)</sup>。

八戸学院大学ビジネス学部専任講師

<sup>1)</sup> 田村(2014), p.2参照。また、スプロール化による都市のエネルギーロスについての指摘は、J. Jacobs (1961)も同様である。尤も、Jacobsの『アメリカ大都市の死と生』の刊行は1961年で、Dantzigら(1973)も影響を受けていることは言うまでもない(例えば、Dantzigら(1973) pp. 24-26を参照)。

<sup>2)</sup> とりわけ地方都市におけるDID人口の減少がコンパクトシティ形成を推進しているとも言える。そのような背景については、内閣府のHP (<http://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr12/chr120303.html>)を参照。

さらには、平成26年(2014年)に都市再生特別措置法が改正されたことにより、地方都市のマスタープランの作成等について地方にその権限が中央政府から移譲されたともいえる。そこで、本稿においては、その改正を受け、地方都市におけるコンパクトシティのあり方と課題について考察することが目的である。

## 2. 本稿の範囲

現在、わが国では「少子高齢化」、「人口減少」、「高齢化社会」の下で持続可能な政策の実現が最重要課題と言っても過言ではないだろう。さらには、地方都市の疲弊と再生についても大きな課題である。とりわけ、このような問題は、多くの場合に地方都市固有の現象として考えられる場合も多いであろうが、1960年代の高度経済成長期より農村部(ないしは地方)から都市部への労働力としての若年人口の移動により東京をはじめとした大都市部(首都圏や近畿圏など)への一極集中が加速したことに端を発するといえる。そのため、人口が流出した農村部では高齢化や過疎化が進み、その人口を受け入れた都市部では人口の過密化が進展するという構図が生まれた。

特に、1970年代以降、わが国の大都市圏においては、住宅供給を増加させる目的で郊外に団地やニュータウンの造成がなされ、それによって都市の拡張が行われたといえる。そのよ

html)を参照。

うな団地（あるいは集合住宅）やニュータウン等において近年では高齢化が進み、都市部においても局地的な高齢化やそれにより孤独死等がクローズアップされていることから「超高齢化社会」が都市部へも侵食していると思えることもできるだろう。このようなことから、都市再生という課題は地方に限らず、大都市でも喫緊の問題であるといえる。

また、わが国の地方都市においては、先述したような少子高齢化が著しい。さらに、多くの地方都市においては、モータリゼーションの影響を受け、公共交通機関の減退、郊外化などが顕著に見られる。同時に人口減少の局面を目の当たりにして、財政収入の減少、公共サービス提供の減少など、地方都市の経営の根幹を揺るがす状況にあるといっても過言ではないだろう。

そのようなことを踏まえ、近年では多くの都市において「コンパクトシティ」を都市政策やマスタープランなどで提唱している<sup>3)</sup>。さらには、中央政府にあっては都市再生特別措置法、都市計画法、建築基準法などの改正などを通じてコンパクトシティを一つの都市政策のあり方として誘導しているといっても過言ではないだろう。さらには、都市計画の根底となる制度そのものを改正・変更することで、そのような方向性を地方政府に与えていると見ることもできよう。そこで次節においては、コンパクトシティの側面から都市再生特別措置法改正について見ていく。

### 3. コンパクトシティの制度的枠組み：都市再生特別措置法の改正を中心に

平成26年（2014年）に、中心市街地の活性

<sup>3)</sup> 都市計画法研究会編（2014）によれば、H25年4月現在において887都市（政令市・市・区）の内、マスタープランに「コンパクト化」を位置付けている、今後位置付ける予定が全体の64%となっている（都市計画法研究会編（2014）、p.7参照）。

化に関する法律の一部を改正する法律（平成26年法律第30号）を受けて、「都市再生特別措置法」が大幅に改正された（改正後の法律が施行されるのは、平成27年4月1日より）。この改正は、例えば（改正前の）旧法第46条の「市町村都市再生整備協議会」に見られるように、市町村ごとに「都市再生整備計画及びその実施ならびに並びに都市再生整備計画に基づく事業により整備された公共公益施設の管理に関し必要な協議を行うため（同法第46条の2）」に協議会を組織できるとし、それについて関連法案を含めつつ詳細に定義されている。その一方で改定後の同法第46条の2では「（都市再生推進法人による都市再生整備計画の作成等の提案）第118条第1項の規定により指定された都市再生推進法人は、市町村に対し、国土交通省令で定めるところにより、その業務を行うために必要な都市再生整備計画の作成又は変更することを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る都市再生整備計画の素案を添えなければならない」とあるように、旧法では協議会の組織に留まっていたものが、改正後ではより踏み込み、「都市再生推進法人」が地方自治体に都市再生整備計画の作成や変更を提案できるという変更が見られる。

さらには、この改正の特徴と言えるのが「第6章立地適正化計画に係る特別の措置」として第81条から第116条までが新たに追加されており、特に立地適正化計画について重層的になったといえるだろう。この第6章では、第1節立地適正化計画の作成等、第2節居住誘導区域に係る特別の措置、第3節都市機能誘導区域に係る特別の措置、第4節跡地等管理協定等、の4つの節からなっている（詳細は表1および同法第6章の全文については、電子政府の総合窓口e-GovのHPより都市再生特別措置法（<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H14/H14HO022.html>）等を参照）。

中でも、第1節「立地適正化計画の作成等」においては、第81条で「立地適正化計画」と

表 1. 都市再生特別措置法第 6 章の概要

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
		都市計画法の特例：第 82 条
		都市再生整備計画に係る交付金の特例：第 83 条
		立地適正化計画の評価等：第 84 条
		都市計画における配慮：第 85 条
	第 2 節 居住誘導区域に係る 特別の措置	第 1 款 都市計画の決定等の提案：第 86 条
		第 2 款 建築等の届出等：第 88 条
		第 3 款 居住調整地域等：第 89 条～第 94 条
	第 3 節 都市機能誘導地区に係る 特別の措置	第 1 款 民間誘導施設等整備事業計画の認定等：第 95 条～第 104 条
		第 2 款 土地区画整理法の特例：第 105 条
		第 3 款 駐車場法の特例等：第 106 条～第 107 条
		第 4 款 建築等の届出等：第 108 条
		第 5 款 特定用途誘導地区：第 109 条
	第 4 節 跡地等管理協定等	第 110 条～第 116 条

出典：都市再生特別措置法，第 6 章より作成

して「市町村は，都市計画法第 4 条第 2 項に規定する都市計画区域内の区域について，都市再生基本方針に基づき，住宅及び都市機能増進施設（医療施設，福祉施設，商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって，都市機能の増進に著しく寄与するものをいう。以下同じ。）の立地の適正化を図るための計画（以下「立地適正化計画」という。）を作成することができる」（第 1 項）とあるように，都市機能を増進させる施設等の計画について，市町村が主体的に作成し，同時に第 82 条で定めている通り「前条第 2 項第 1 号<sup>4)</sup>に掲げる事項が記載された立地適正化計画が同条第 15 項（同条第 16 項において準用する場合を

含む。）の規定により公表されたときは，当該事項は，都市計画法第 18 条の 2 第 1 項の規定により定められた市町村の都市計画に関する基本的な方針の一部とみなす」とあるように，市町村が主体的に同法に基づいて作成した計画は，そのマスタープランの主軸となることが示唆されている。つまり，今回の同法の改正は，従来の中央政府の制約が大きかった市町村におけるマスタープラン作成について，その権限を委譲したものであるといえる。これにより，各市町村は，その地域固有の問題を解決するような柔軟なマスタープランの策定ができるようになったと見做すこともできよう。それでは，この法改正がどのようにコンパクトシティに結び付くのか，以下で展開する。

コンパクトシティは，拙稿（2014）でも述べたように Dantzig らを嚆矢とする。その後，ローマクラブによる「成長の限界」でも展開されたように有限な自然資源に依存する体質からの脱却として，とりわけヨーロッパ諸国において「持

<sup>4)</sup> ここで，同法第 81 条第 2 項は「立地適正化計画には，その区域を記載するほか，おおむね次に掲げる事項を記載するものとする」とあり，関連する内容が 6 項目について当該計画に係る事業の目的が示されている。詳細については，都市再生特別措置法（<http://law.e-gov.go.jp/html/data/H14/H14HO022.html>）を参照されたい。

「持続可能性」をキーワードとして、エネルギーロスを少なくすることで資源節約、環境負荷への配慮した都市計画として都市がコンパクト化される傾向になったといえる<sup>5)</sup>。しかし、わが国で近年コンパクトシティに言及される場合には「日本版コンパクトシティ」のように称されることが多い<sup>6)</sup>。ここで言う「日本版」とは、中心市街地活性化、人口減少(少子高齢化も含む)、財政制約といったわが国のとりわけ地方都市に顕著な社会的問題の解決策としての都市計画という側面が強い為であるといえる。そのようなことから、上で見た都市再生特別措置法の改正により、地方への権限の委譲がなされたと見ることができる。

ここで、海外におけるコンパクトシティについて、今までどのような議論がなされてきたか見ておくことも、わが国のコンパクトシティを考察する上で重要であろう。表2に示したのは、

Novoa (2013) に掲載されている、コンパクトシティについて論じられたものをレビューしまとめたものである。同書では著者のNovoa自身、コンパクトシティにおける緑地(持続可能な緑地帯)について関心を有していることから、とくに環境を重視している傾向があるものの、ここで右欄の「反論」について吟味することは、わが国においてコンパクトシティを計画する上で示唆に富む内容であると思われる。

とくに、コンパクトシティにあっては地価の高騰が大きな論点になっていると受け取れる。当然、コンパクトシティは、都市機能を集約しその周辺に居住地を設けることから、土地の需要が高まることが想定される。伝統的に都市経済学などでは、図1で示したようにCBD(業務中心地区)からの距離によって地代が決定される。つまりCBDに近い程、地代が高いということである。したがって、都市機能のコンパ

表2. 海外におけるコンパクトシティの論点と批判

コンパクトシティ	論点	反論
環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・田園の保全</li> <li>・自動車利用を削減することによる(排気ガス等の)削減</li> <li>・エネルギー消費が少なく、少ない人口と高密度の都市構造による熱需要の減少</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オープンスペースは、都市環境の悪化に取り込まれることとなる</li> <li>・都市区域における交通混雑の増加と大気汚染、騒音の増加</li> </ul>
社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会的、文化的多様性の促進: コミュニティ同士の結束を高めるため</li> <li>・活性、安全でかつ公正な環境の提供</li> <li>・施設等へのアクセスの向上と近接性、移動性の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コンパクトシティは超過密ゆえプライバシーの喪失により社会的には受け入れられない</li> <li>・高密度は、より犯罪が発生しやすい</li> <li>・高い地価、大気汚染、騒音などに苦しむことになりかねない</li> <li>・英国のように郊外に居住することで、緑地、静かな環境を求めようとする人々と矛盾する</li> </ul>
経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ローカルビジネスとしてのスモールビジネスへの支援の奨励により、地域経済の魅力向上</li> <li>・より効率的な利便性やインフラの提供と、事前に開発された土地の再利用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高い地価に伴い、住宅の建築、ビジネスなども非常に高くつくことになる</li> </ul>

出典: Novoa (2013), p. 7 より作成

<sup>5)</sup> 例えば、玉川編(2008), p. 8を参照。

<sup>6)</sup> 例えば、鈴木(2007)など。

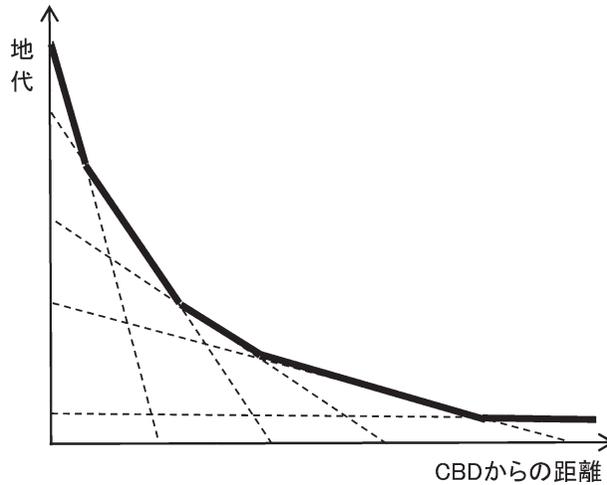


図1. 均衡土地利用構造

クト化は土地需要の高まりにより、地代が高騰することが想定され、それが住居の費用等に影響することを鑑みれば、わが国が現在抱えている人口減少、高齢化、財政制約を考慮し、収入の少ないような高齢世帯への補助金等が必要であると考えられるだろう<sup>7)</sup>。

ここまでは、都市再生特別措置法の改正を中心に展開してきたが、わが国においてコンパクトシティを形成することでどのようなメリットがあるか、章を改めて以降で見えていく。

#### 4. わが国におけるコンパクトシティの推進

前章では、都市再生特別支援法の改正を中心に見てきた。また、中央政府がコンパクトシティ

形成を推奨していることについても幾許か展開した。しかし、コンパクトシティそのものについての定義や概念は必ずしも統一されているとは言えないだろう。そのような中で、黒田ら(2008)では、コンパクトシティについて次のように解説している。「少子高齢化や地方都市の人口減少を背景として、できるだけ郊外への拡散を避けて既成市街地の内部で比較的高密度の居住を目指す<sup>8)</sup>。一方で、国土交通省の目標としては、「地方都市における高齢化や人口減少の進行と市街地の拡散、大都市における高齢者の急増などわが国の都市が抱える諸課題に対応して、今後わが国の都市は多極ネットワーク型のコンパクトシティを目指す<sup>9)</sup>」としている。黒田らと国土交通省の背景は、人口減少、都市拡散ということでは同義であり、本稿でもそのような見解に基づいている。しかし、国土交通省の目標として掲げられている「多極ネットワーク型のコンパクトシティ」とはどのようなものであろうか。さらには、前章で見えてきた都市再生特別支援法の改正により、都市計画の権限を市町村に移譲したことで、コンパクトシ

<sup>7)</sup> 周知のように、わが国においてコンパクトシティは、国土交通省によって推進されている。現行では、各都市においてコンパクトシティ形成の計画に対して「都市再生整備計画事業（旧まちづくり交付金）」、「社会資本整備総合交付金」、「集約都市形成支援事業費補助金」などコンパクトシティ形成のためのハードの計画については中央政府から各自治体に補助制度が用意されているものの、コンパクトシティ達成後については補助は見受けられない。これら補助金等についての詳細は、国土交通省都市局まちづくり推進化 HP ([http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tk1\\_000016.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tk1_000016.html)) を参照。

<sup>8)</sup> 黒田ら(2008), p. 313 参照。

<sup>9)</sup> 国土交通省 HP ([http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tk1\\_000016.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tk1_000016.html)) を参照。

<コンパクトシティと従来型都市の比較>

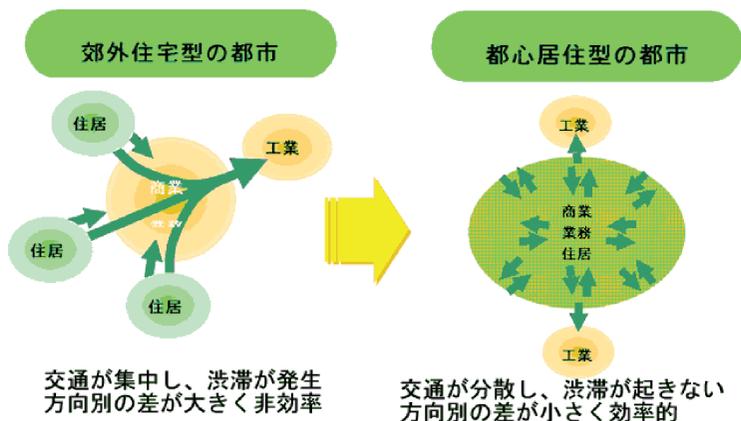


図2. コンパクトシティと従来型都市の比較

出典：国土省東北地方整備局 HP ([http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/what\\_is/what\\_is.html](http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/what_is/what_is.html))

ティを推進している。そのような中で、中央政府がどのようなコンパクトシティ推進についてどのような将来像を描いているのかについて、以下で見ていくこととする。

従来の都市とコンパクトシティについて比較したのが、図2である。ここでの焦点は交通量にあるといえる。つまり、上に挙げた黒田ら(2008)や国土交通省の目標に加えて、郊外化する地域からの交通量の抑制ということも加えられる必要があるだろう。これらを通じて、これからのわが国の都市像についての行政などの見解を以下でまとめてみることにする。

その方針を探る1つの目安となるのは「都市再生基本方針(平成14年7月19日閣議決定、最近改正:平成26年8月1日)」であろう。この方針の冒頭では、「我が国の活力の源泉である都市について、その魅力と国際競争力を高め、都市再生を実現するためには、官民の関係者が総力を傾注することが重要である。政府は、都市再生におけるこのような取組の共通指針として、都市再生基本方針(以下「本方針」という。)を定める」<sup>10)</sup>とある。確かに、わが国では67.7%

(2015年推計値)<sup>11)</sup>が都市人口(DID人口)であることから、都市の再生は、直接的にわが国全体の再生と同義であるといえる<sup>12)</sup>。そのような中であって、基本方針の中では、「第1.都市再生の意義及び目標に関する事項」の「1.都市再生の意義及び目標」が、中央政府として、どのような都市再生を想定しているのかを見る手がかりとなろう。ここでは、「意義及び目標」の中で、具体的な都市像について述べられている項目を挙げてみる。「経済活動を支える都市」、「安心して快適に生活ができる都市」、「持続可能な経営ができる都市」、「魅力ある美しい都市」、「災害に強い都市」、「環境負荷の小さい自然と共生した都市」の6つの方向性を見ること

07kanren/pdf/240810\_kihonnhusinn.pdf)を参照。

<sup>11)</sup> 国土交通省 HP (<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h16/hakusho/h17/html/g1023200.html>)を参照。

<sup>12)</sup> 尤も、一般的な都市経済学のテキストなどでも、「現代社会において、先進国と呼ばれる国の人々の多くは都市で生活をしている。その意味で、都市を分析することは現代社会を分析することと同じである(佐々木ら(2000), p. i)」、「(都市とは)非農業的な土地利用が圧倒的であり、第2次産業や第3次産業の経済活動が集中している地域(黒田ら(2008), p. 3)」とあるように、都市の存在は、経済活動等において大きなウェイトを占めていることが示唆されよう。

<sup>10)</sup> 首相官邸 HP で公開されている「都市再生基本方針」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/>)

ができる。これらの項目の中で、本文中に直接「コンパクト」あるいは「コンパクト化」が大きなウェイトを占めるのは、「持続可能な経営ができる都市」の項目である。ここでは「コンパクトな都市構造を実現することで、経済的には、居住者やビジネスパーソン同士のコンタクトを容易にし、経済活動の効率性を高めることが期待される。また人口の集積を背景にして、商業、医療・福祉、公共交通等に関するビジネスの事業環境が整うことにもなる。このように地域においてビジネス環境が整うことは、地域外から流入した民間資金が地域外に流出せず地域内で循環することにもつながり、地域の活性化に資するものである。財政的には、適切なサービス水準を維持しながら、公共施設等の維持管理・更新費を縮減することや、既存の都市施設・公的不動産や既存宅地などの都市インフラ等を活用することにより都市経営コストを縮減することが重要である（以下略）」<sup>13)</sup>という（都市を）コンパクト化することによって得られる経済的側面からの意義が述べられている。

つまり、経済的には集積の利益による外部性が期待され、またコンパクト化により、高密度のためインフラの供給量が少なくてもよいことに加えて、既存の都市内部の施設を有効に活用することで既存のインフラを利用できる、新規の建設が少なくなることで財政的にも抑制されるということであると解釈される。つまり、集積の利益がもたらす住民への（正の）効用>高密度（混雑）による（負の）効用、が期待されると換言することもできるだろう。

さらには、この基本方針においてコンパクト化がもたらすメリットが他の先に述べた方向性を見る際の下地になっているということも看過してはならないだろう。コンパクト化（あるいはコンパクトな都市構造）によって、「低炭素型の都市構造を実現すること、災害から人命を守ることなどを推進していく（都市の基本構造

の在り方）」<sup>14)</sup>ために重要な要素であるとしている。つまり、このことは、「災害に強い都市」、「環境負荷の小さい自然と共生した都市」の実現のためにもコンパクトシティは有効な都市計画の方策であると中央政府が認識しているとも読み取れる。

しかし、ここで特に注目したいのは、これらの事を踏まえつつも、先に出た「多極ネットワーク型のコンパクトシティ」とコンパクトシティ内のインフラである。交通や通信などに必要なインフラをはじめ、我々が日常生活において利用するものの多くの社会資本は、ネットワークの構造を持っているといえる。特に、基本方針で言うところの「地域外から流入した民間資金が地域外に流出せず地域内で循環することにもつながり、地域の活性化に資するものである」という文脈は、（コンパクト化された）その都市構造が外部とネットワークが構築されているという意味において、（スモール）オープン・シティ（開放都市）の構造をもっといえるとも言える。そのような、都市空間構造を念頭に、「多極ネットワーク型のコンパクトシティ」とコンパクトシティ内のインフラについて次章で展開していくこととする。

## 5. 「多極ネットワーク型のコンパクトシティ」と公共交通

ネットワークのリンクの密度が高い程、それに直面している住民や企業はより高いネットワークの外部性を享受できる可能性が高いのは言うまでもない。ここでは、基本方針にも見られた「多極ネットワーク型コンパクトシティ」について見ていくこととする。

「多極ネットワーク型コンパクトシティ」とは、「医療・福祉施設、商業施設や住居等が徒歩で動ける範囲にまとまって立地する生活拠点が市町村等の単位に複数存在し、各地とこれら

<sup>13)</sup> 先の脚注同様に首相官邸 HP で公開されている「都市再生基本方針」から引用。

<sup>14)</sup> 首相官邸 HP で公開されている「都市再生基本方針」から引用。

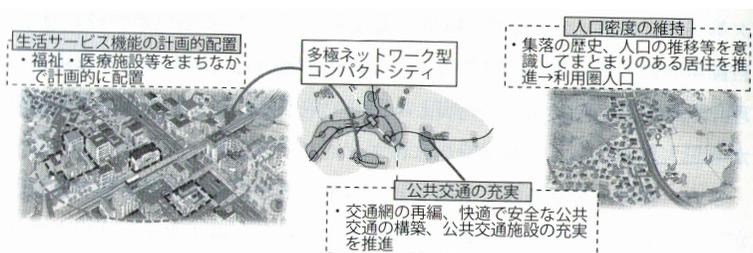


図3. 多極ネットワーク型コンパクトシティのイメージ  
 出典：都市計画法制研究会編（2014），p. 12. より引用。

の拠点が公共交通ネットワークで結ばれ、高齢者をはじめとする住民がこれらの施設等に容易にアクセスできることにより、医療・福祉・子育て、商業等の日常生活に必要なサービスを住民が身近に享受できるまちの姿<sup>15)</sup>であるとされる。字面を追う限りにおいて、これは、住居などから徒歩で行ける範囲に日常生活に必要な施設が市町村内に複数立地しており、それらの間を公共交通で結ぶネットワークが構築されており、住民がこれらのサービスを楽しむことに対して近接性（アクセシビリティ）が保障されているような都市像ということであろう。つまり、図3に示すように「生活サービス等を一つのエリアにまとめるのではなく、市町村の規模やサービスの性格に応じて、複数の中心的なエリアにまとめていこうというもの<sup>16)</sup>」である。つまり、Dantzigら（1973）で展開されたような伝統的なコンパクトシティの議論にあっては、いわゆる単一中心都市のような生活に必要な施設や住居などを中心部にまとめて立地させるというイメージであったが、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」では、その拠点を市町村内に複数点在させ、その間を公共交通で結ぶというものである。

この「多極」を有するコンパクトシティの空間構造は、公共交通機関のネットワークが大きな鍵を握ることとなる。特に、国土交通省が

提案しているように「高齢者をはじめとする住民が自家用車に過度に頼ることなく公共交通により医療・福祉施設や商業施設等にアクセスできる<sup>17)</sup>」ことが肝要である。この背景には、いわゆる地方都市の高齢化があると思われ、多極化する意味として集落単位のコミュニティによるコミュニケーションを維持することが強く意識されていると思われる。さらには、公共交通のようなネットワーク型のインフラの維持においては、「市街地の集約化など、都市計画に密接に連携しないと縮退が難しく、ネットワークを維持しながら徐々にダウンサイジングやコンパクト化していくことが重要<sup>18)</sup>」という指摘が見られるように既存のネットワークから得られるサービス水準を維持したままコンパクト化するばかりではなく、地方都市における自家用車の過度な依存からの脱却と公共交通機関へのシフトは、公共交通機関の路線は縮小しつつも、サービス水準が現行以上になることが求められるといえるだろう。そのような中で、先の基本方針にも挙げられていた、「人口の集積を背景にして、商業、医療・福祉、公共交通等に関するビジネスの事業環境が整うことにもなる（下線は著者が挿入）」という公共交通機関のビジネスを継続するには、どのような方策が求められるであろうか。

<sup>15)</sup> 都市計画法制研究会編（2014），pp. 11-12. より引用。

<sup>16)</sup> 都市計画法制研究会編（2014），p. 12. より引用。

<sup>17)</sup> 国土交通省「コンパクトシティとこれからの国土」（<http://hokuriku.mof.go.jp/content/000091655.pdf>）より引用。

<sup>18)</sup> 宇都ら編（2013），p. 259. より引用。

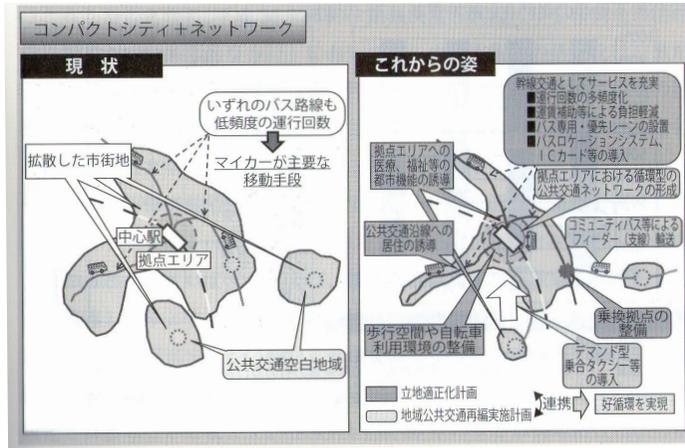


図4. 多極ネットワーク型コンパクトシティにおける交通ネットワークの再編  
 出典：都市計画法研究会編（2014）, p. 31. より引用。

一般に、従来の公共交通機関については、鉄道、バス、タクシーなどの事業者においては、それぞれの主体において利潤最大化で行動してきたといえる。しかし、公共交通機関の中でも鉄道については、投資額が大きく、また埋没費用が発生しやすいという問題に直面する。このことは、わずかの路線変更も投資額がある程度大きく、そしてルートが変わったことによる従来までの設備は埋没するということである。そのようなことから、公共交通機関を軸とするような場合にあっては、鉄道駅が外生的に公共交通機関の結節点として大きな役割をもたらすことになるであろう。そのためには、異なる交通事業者間の連携が求められるといえる。そのため、図4で示すような、中心駅を拠点として、バス等によるフィーダー輸送による交通サービスが求められる。

さらには、輸送サービスの観点からすれば、自家用車から公共交通へのシフトについては、料金と頻度が重要であるといえるだろう。そのため、図4においては、公共交通の運行の具体的な案として、コミュニティバス、デマンド型乗合タクシーが挙げられている。これらの交通機関については、上部構造のみを事業者で運行することから、投資は鉄道や軌道から見れば小

さいものの、比較的参入しやすく事業者間の競争が激しいともいえる。

さらには、住民の足として公共交通を捉える時、各種「補助金」が交通事業者の運行に関するインセンティブとなろう。現在、わが国では地方のバス事業者からの申請を受け、表3に示すような（路線ごとの）補助金が用意されている。

特に、生活交通再生路線、特別指定生活路線においては、都道府県をはじめ市町村といった地方自治体の負担が発生し、路線運行補助費、車両購入補助費については、その費用の全額を路線によっては補助金で賄っているといえる。

より具体的に青森県が公開している資料を通じて考察すれば<sup>19)</sup>、平成22年度単年度のみで約26億円もの補助金が支出されている。ここで国、県、市町村別の補助金の支出の割合を求めると、国が6.7%、青森県が4.9%、市町村が88.4%と圧倒的に市町村からの補助金の交付が多い（より詳細は、図5参照）。

民間バス事業者への補助金の交付は、少子高

<sup>19)</sup> 青森県における平成22年度のバス事業者に対する補助金についての資料は、青森県庁のHP（[https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kotsu/files/H23\\_houkokusiryou1.pdf](https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kotsu/files/H23_houkokusiryou1.pdf)）を参照。

表3. 地方のバス事業者への補助金と行政の負担割合

補助対象路線	補助内容	補助率
生活交通路線	・路線維持費補助 ・車両購入費補助	国1/2, 都道府県1/2 〃
生活交通再生路線	・路線運行費補助 ・設備整備費補助 ・車両購入費補助	国1/2, 都道府県+市町村1/2 国1/4, 都道府県+市町村1/4 国1/2, 都道府県+市町村1/2
特別指定生活路線	・路線運行費補助 ・車両購入費補助	国1/2, 都道府県+市町村1/2 〃

出典：国土交通省自動車交通局旅客課生活交通対策室  
([http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/09/090427\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/09/090427_.html)) より引用。

齢化、人口減少の局面では、益々その補助金支出が地方財政における（支出）割合が増加されることが危惧されよう。さらには、先述した「基本方針」の中で、コンパクトシティによって公共交通にもビジネスの機会が発生すると述べられているが、そのためには今まで以上に多くの工夫が必要になるとと思われる。さらには、公共交通が事業者においてビジネスとして運営することは、補助金による市場の歪みを是正し、都市内において公共交通サービスが円滑にできるような社会システムの構築が今後一層求められるといえるだろう。特に、「基本方針」の（都市のコンパクト化の推進等）の項目において、「（都市のコンパクト化の取組）決して容易なものではないことから、モデルとなる事例を築き、それを波及させていくことが求められる」とあるが、現時点でコンパクトシティの先進事例において都市公共交通が着目されているのは富山市であろう。富山市の場合では、路面電車（LRT）の活用が注目されているが、路面電車の運行に不可欠な軌道や停留所、車両などのインフラが整備されていたこと、さらには、コンパクトシティ施策を富山市が実施する前より住民の足として路面電車が運行されていたことにより、市民の導線が確立されていたことなどの外的要因が大きいと考えられる。しかし、多極ネットワーク型コンパクトシティにおいては、交通ネットワークの存在が大きな要素となる。さらには、新規に軌道を整備することは、建設費用などを

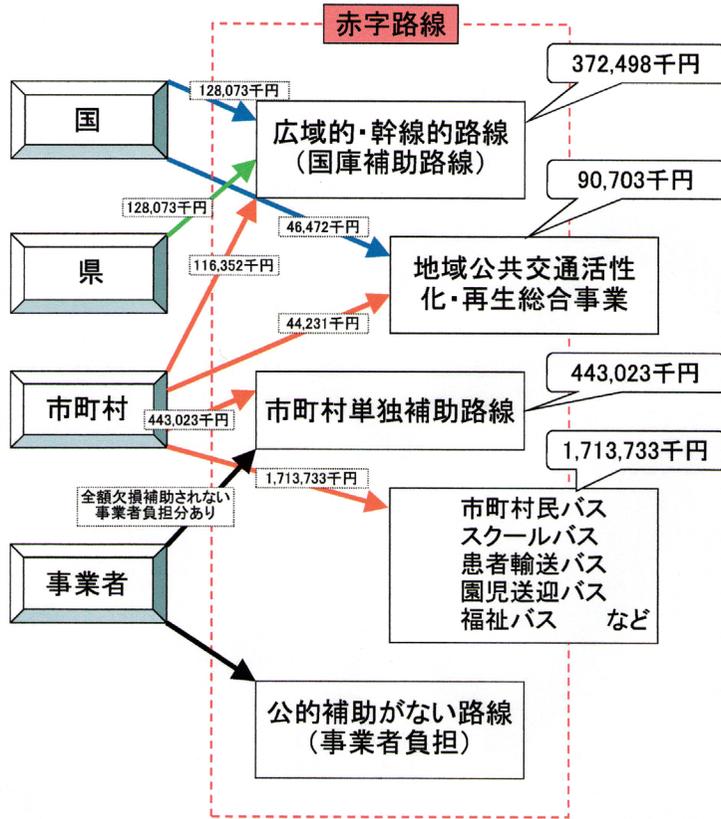
考慮すると必ずしも現実的とは言えないだろう。そうしたことから、バスや乗合タクシーのような既存のインフラを活用することが求められるが、このような事例は現在では必ずしも多くは無いと思われる。そのような観点からも、今後は既存のインフラによる合理的な交通ネットワークの形成が鍵を握ると考えられる。

## 6. コンパクトシティ計画と土地利用としてのゾーニング

改正された都市再生特別措置法において、コンパクトシティ実現のために、都市内における土地利用の用途について明確に定められている。これらは、① 居住誘導区域、② 都市機能誘導区域、③ 居住誘導区域以外の区域の3つの用途として定められている。これら区域ごとに土地利用の制約を設けることは、換言すればゾーニングの導入と読み替えることもできるだろう。一般的に、ゾーニングの目的については、黒田ら（2008）においては下記のような3種類に分類されている<sup>20)</sup>。

(1) 外部不経済規制のためのゾーニング、(2) 財産価値保全のためのゾーニング、(3) 施設の容量などの制約によるゾーニング、である。これらの分類において、コンパクトシティにおけるゾーニングとしては、広い意味で(3)の施

<sup>20)</sup> 以下(1)～(3)のゾーニングの分類については、黒田ら(2008), p.312. より引用。



合計

(単位:千円)

	国	県	市町村	計
平成22年度	174,545	128,073	2,317,339	2,619,957

※「市町村民バス～福祉バス」事業費については、市町村直営の場合、職員が兼務している等の理由により、人件費・維持費を按分できないケースもあるため、把握できる範囲で記載している。  
 ※青森市営バスへの青森市による補填、八戸市営バスへの八戸市による補填は除く。

図 5. 青森県における民間バス事業者への補助金（県交通政策課調べ）

出典：青森県庁 HP より引用。

([https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kotsu/files/H23\\_houkokusiryou1.pdf](https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kotsu/files/H23_houkokusiryou1.pdf))

設の容量などの制約によるゾーニングに該当すると指摘されている<sup>21)</sup>。そのような、ゾーニン

グの特性を踏まえ、現行の制度化の下で中央政府が想定している、コンパクトシティでの土地利用（規制）について、上に挙げた①～③ま

<sup>21)</sup> 黒田ら（2008），pp.313-314.を参照。なお（3）施設の容量などの制約によるゾーニングとは、「各地区の道路・上下水道などの公共施設の容量と土地利用との整合性を保ったり、防火や景観の向上を目的にオープンスペースを確保するために、容積率や建ぺい率などの規制を目的におこなうものである」（同書，p.313より引用）。そのような中で、コンパクトシティにおいては「郊外の開発を抑制し、より集中した居住形態

にすることで、周辺部の環境保全や都心の商業などの再活性化を図るとともに、道路などのハードな公共施設の整備費用や各種のソフトな自治体の行政サービス費用の節約を目的として（同書，p.313-314より引用）」いることから、この種のゾーニングに分類される。

表4. 都市再生特別措置法における土地利用規制の概要

	居住誘導区域	都市機能誘導区域	住居誘導区域外の区域
概	<p>非線引き都市計画区域では3,000㎡以上、線引き都市計画区域では1,000㎡の規模の開発行為に対して技術基準に関し開発許可の対象。</p> <p>・居住誘導区域外で一定規模以上の住宅開発を行う場合において、市町村長への届出が義務付けられ、市町村が届出者に居住誘導区域内での支援措置を紹介したり、区域内の土地をあっせんすること。</p>	<p>社会資本整備総合交付金等の予算制度として、DIDであること、鉄道駅から半径1km以内、またはピーク時片道3本以上の便があるバス停から半径500m以内等が支援条件。</p> <p><u>都市機能誘導区域そのものが居住地誘導区域への居住の誘導策の一つであること</u>、人口密度の維持による都市機能の持続性を図るものであること。</p>	<p>立地適正化計画の区域内であっても、居住誘導区域外の区域では、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・3戸以上の住宅の建築目的の開発行為（造成等の土地の区画形質の変更）を行うとする場合。</li> <li>・土地の区画形質の変更は行わないが、3戸以上の住宅を新築しようとする場合、建築物を改築・用途変更して住宅等とする場合。</li> <li>・1戸又は2戸の住宅の建築目的の1,000㎡以上の開発行為を行うとする場合。</li> <li>・住宅以外で人の居住の用に供する建築物として条例で定めたものの建築目的の開発行為を行うとする場合。</li> <li>・住宅以外で人の居住の用に供する建築物として条例で定めたものを新築しようとする場合、建築物を改築・用途変更して住宅地とする場合。</li> </ul> <p>には、市町村長への届出が義務化。</p>
	<p>・居住誘導区域のコアとなる都市機能誘導区域での都市機能の強化によって、居住誘導区域の生活の利便性を向上すること。</p> <p>・住宅事業者による都市計画・景観計画の提案制度を活用して、事業者の創意工夫を活かした良好な環境の形成を図ること。</p> <p>・居住誘導区域外の公営住宅を区域内に立て替える際の除去費を国費助成の対象とする等により、区域内の公共住宅の立地を推進すること。</p>	<p>誘導施設：必要な生活サービス施設（誘導施設）を誘導しようというエリア、市町村等による誘導施設への支援措置を事前に明示することで誘導を図る（誘導施設としては、病院・医療・福祉関係施設、保育所・幼稚園・小学校等の子育て世代が立地選択上重要視する施設、文化施設、スーパーマーケット、市役所、ハローワークなど）</p> <p>誘導施設については、税制優遇、金融支援、国費補助、<u>容積率緩和（特定用途誘導地区）</u>などの措置を講じる。</p>	<p>住居調整地域：今後産業施設等としての利用は見込まれるものの、住宅地化を抑制しようとする区域について定められる。当該地域の開発許可には、技術基準および立地基準も適用の範囲。</p> <p>・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、将来的なインフラ投資を抑制する。</p>
要	<p>・区域内における緑化・景観形成や公共交通施設等の整備支援を強化し、居住環境を向上させること。</p> <p>・市町村の独自施策として、居住誘導区域内の住宅立地等を支援すること。</p>	<p>民間誘導施設等整備事業計画（金融上、税制上の支援） 土地区画整理事業における照応の原則の不適用。</p> <p>駐車場配置適正化区域</p>	<p>・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。</p> <p>・非線引き都市計画区域内で、都市の縁辺部の区域について、住宅開発を抑制し居住誘導区域内など都市の中心部の区域において住宅地化を進める。</p> <p>・区域区分が定められている都市計画区域から流出する形で非線引き都市計画区域において住宅地化が進んでいる場合において、区域区分が定められている都市計画区域に近接・隣接する非線引き都市計画区域における住宅地化を抑制する。</p>

出典：都市計画法制研究会編（2014），pp.34-51.を参照し作成。（なお二重下線は著者挿入）

でのそれぞれの概要を表4に記す<sup>22)</sup>。  
 これらの中で居住誘導区域において注目されるのは、「住宅事業者による都市計画・景観計画の提案制度を活用して、事業者の創意工夫を活かした良好な環境の形成を図ること」と述べられていることであろう。ここでの住宅事業者は、当然の事ながらディベロッパーのことである。ここでは、このディベロッパーからの提案を（行政が）活用することを推奨しているよう

にも読み取れる。これは、「基本方針」の中<sup>23)</sup>で「都市再生に関する施策の推進に当っては、地方公共団体との連携に加え、PFI、PPP等の手法を活用した社会資本ストックの整備、維持管理等に関する民間事業者との連携により、その知恵と資金を活用することが重要である」<sup>24)</sup>と明記されていることから、民間事業者のノウハウを活用することが前提となっていると解

<sup>22)</sup> 本文中の以下に挙げる、3種類の土地利用区域についての説明は、都市計画法制研究会編（2014）pp.34-53による。

<sup>23)</sup> これについては、「基本方針」の中の「2. 都市再生に関する施策の基本方針」の（関係者との連携）に示されている。

<sup>24)</sup> 首相官邸 HP ([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/07kanren/pdf/240810\\_kihonnousinn.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/07kanren/pdf/240810_kihonnousinn.pdf)) より引用。

積される。つまり、従来までの都市計画においては、主として中央政府が主導していたが、その権限を地方政府に移譲したばかりではなく、「産官連携」による民間資本が、都市計画にも取り入れられたこととなる。つまり、利潤最大化を目的としているディベロッパーに対して都市居住の住民の社会的厚生最大化を念頭にした地方政府との目的の異なる主体間での新たな連携が求められることとなると言えるだろう。

さらには、「都市機能誘導区域」においては、公共交通機関とのリンクについて、具体的に示されている。特に、鉄道の駅から半径1,000m以内あるいはピーク時に片道3本以上の路線があるバス停から半径500m以内に立地させることとなっている。特に、バスの場合は、ピーク時の運行頻度まで定められていることは注目されよう。とりわけ、現在では地方都市における鉄道の運行頻度は必ずしも高いとは言いがたいであろう。さらには、鉄道の場合には、1回あたりの運行で、多くの旅客を運ぶことができるという利点はあるものの、市内に細かくネットワークを張り巡らせることは困難である。そうしたことで、バスやタクシー等の道路交通による運行が、より現実的であると考えられる。しかし、先の章で見たように、住民の移動に資する目的においてバスを運行するための費用は、多くの地方財政を原資とした補助金に支えられているのが実情である。そのようなことから、公共交通の役割は高齢化社会の到来に伴い、重要性を増していると思われるが、地方財政の制約などを考慮すれば、徒に公共交通機関に頼ることなく、住民が徒歩圏内で所用を足すことのできる都市空間構造がより必要であると思われる。

同時に、多極ネットワーク型コンパクトシティにおいては、コミュニティを維持しつつ都市機能をコンパクト化させることに主眼が置かれている。そして、その間を交通ネットワークで結ぶことが想定されているが、多くの都市に進出している郊外型の大型店舗については、都

市再生特別措置法などでは必ずしも講じられていない。これらについては、「中心市街地の活性化に関する法律」<sup>25)</sup>等が適用されると言えるが、それらの制度間での整合性について考慮されることが一層必要であると思われる。特に、都市機能誘導区域においては、誘導施設として医療・福祉関連施設、スーパーマーケット等の高い集客性が期待される施設が含まれているが、地方都市再生のためには、基本方針にもあるように、域内での経済循環が必要不可欠であることは論を俟たないが、その地域に従来から拠点のある本店経済の活性化がより重要であると思われる。そのようなことから誘導施設の選択は、地域経済再生において大きな意義を有すると言える。

また土地利用を規制する意味でのゾーニングとして、それぞれの地区を捉えた場合、従来までの一点への局所的集中を目的とした伝統的なコンパクトシティは、先述したような、施設の容量などの制約によるゾーニングの意味合いが非常に強いものであったと言えるが、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」においては、地域住民のコミュニティの維持等も考慮されておることから、先の黒田ら(2008)の分類の(1)外部不経済規制のためのゾーニング、(2)財産価値保全のためのゾーニング、(3)施設の容量などの制約によるゾーニングの全てが含まれている土地利用であると見ることもできるだろう。

## 7. おわりに

今まで見てきたように、本稿では平成26年の都市再生特別措置法の改正を受け、そこで提唱されている「多極ネットワーク型コンパクトシティ」について、法改正とそれに対応する基本方針の説明、交通ネットワークと土地利用について広い視点から考察を加えたものである。

<sup>25)</sup> 電子政府の総合窓口 e-Gov の HP (<http://lawe-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>) を参照。

法改正においては、中央政府から地方政府へ都市計画等に関する権限が大きく委譲されたと見做すことができる。さらには、これらの施策を実施する上で、民間事業者のノウハウを活用することが期待されている。そのようなことから、産官による都市計画部門において新たな連携の可能性と市場メカニズムを通じたより効率的な計画が期待される。しかしながら、本文中では、議論できなかつたがともすれば政府の失敗をも引き起こしかねないとも言えるだろう。

また土地利用においては、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の形成において公共交通の運営が大きな鍵となる。特に地方都市の場合には、(都市区域内部における)鉄道輸送のネットワークは必ずしも利便性が高くないことから、バス等による上部構造のみを有するような事業者が現実的であると思われる。しかし、地方財政収入の減少という現実と直面した時、より効率的な運営が求められると同時に集客性の高い誘導施設の誘致は、地域経済の再生という観点からすれば、地域内の既存の企業等、いわゆる本店経済の活用が経済再生に資する要因であると考えられる。

本稿は、中央政府が提案している「多極ネットワーク型コンパクトシティ」について、その制度的側面から総論的に考察を加えたに過ぎない。そのため、今後の課題としては、(コンパクトシティ)内部の交通ネットワーク、PPPやPFIのような地方都市経営における民間投資の役割等について、より踏み込んだ議論をする必要があると認識している。

### 【謝辞】

本稿は、日本学術振興会による科研費(課題番号:24560647)の助成を受けたものである。また、拙稿(2014)においてもそうであったが、今回の原稿を執筆する上でも、北海道大学の田村亨先生から有益な示唆を頂戴した。ここに記して感謝申し上げます。当然のことではあるが

本稿における誤謬は著者のみに帰属するものである。

### 【参考文献・資料】

#### <文献>

- (1) 田村正文(2014)「コンパクトシティにおける交通機能の考察」、『八戸学院大学紀要』,第49号, pp.1-13.
- (2) J. Jacobs(1961)“*THE DEATH AND LIFE OF GREAT AMERICAN CITIES*”, The Random House.  
(邦訳:黒川紀章訳(1977)『アメリカ大都市の死と生』,鹿島出版会.及び山形浩生訳(2010)『アメリカ大都市の死と生』,鹿島出版会.)
- (3) Dantzig, G., Saaty, T.(1973)“*Compact City*”, W.H. Freeman And Company.
- (4) 都市計画法制研究会編(2014)『コンパクトシティ実現のための都市計画制度』,ぎょうせい.
- (5) 玉川英則編(2008)『コンパクトシティ再考』,学芸出版社.
- (6) 鈴木浩(2007)『日本版コンパクトシティ—地域循環型社会の構築—』,学陽書房.
- (7) Novoa, R.M.(2013)“*Sustainable Green Spaces in the Compact City*”, LAMBERT.
- (8) 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平(2008)『都市と地域の経済学(新版)』,有斐閣.
- (9) 佐々木公明・文世一(2000)『都市経済学の基礎』,有斐閣.
- (10) 宇都正哲・植村哲士・北詰恵一・浅見泰司編(2013)『人口減少下のインフラ整備』,東京大学出版会.

#### <HP等の資料>

- (1) 内閣府 HP (<http://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr12/chr120303.html>)
- (2) 国土交通省都市局まちづくり推進化 HP ([http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tk1\\_000016.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tk1_000016.html))
- (3) 電子政府の総合窓口 e-Gov の HP より都市再生特別措置法 (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H14/H14HO022.html>)

同 HP より， 中心市街地の活性化に関する法律  
(<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>)  
(4) 首相官邸 HP ([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/07kanren/pdf/240810\\_](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/07kanren/pdf/240810_)

[kihonnhousinn.pdf](#))  
(5) 青森県庁交通政策課 HP ([https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kotsu/files/H23\\_houkokusiryoul.pdf](https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kotsu/files/H23_houkokusiryoul.pdf))