

コンパクトシティ形成に向けた土地利用について

調査部 上席主任研究員 藤波 匠

目 次

1. はじめに
2. 2000年代のコンパクトシティ政策
 - (1) 郊外への大型ショッピングセンターの出店
 - (2) 公共施設の郊外移転
 - (3) 止まらない農地転用と市街化調整区域の開発
3. 足元での土地利用の動き
 - (1) スプロール化の進展
 - (2) 商業施設も郊外へ
 - (3) 都市のスポンジ化
4. 再拡大する農地転用
 - (1) いったんは農地転用抑制に向けた動き
 - (2) 農地転用が再び増加基調
 - (3) 農地転用増加の背景
 - (4) あくまで例外だった市街化調整区域の開発
 - (5) 例外が一般化する市街化調整区域の開発
 - (6) 市街化調整区域開発がスプロール化を加速
5. コンパクトシティへの再挑戦
 - (1) コンパクト+ネットワーク
 - (2) 立地適正化計画
 - (3) 不可欠な自治体の強い意志
 - (4) スポンジ化対策
6. 今後予想される土地利用の課題と対応
 - (1) 予想される課題
 - (2) 行政各主体の対応
7. おわりに

要 約

1. 2000年以降、わが国でコンパクトシティ政策がある種のブームとなり、全国の市町村で取り組まれたものの、これまで市街地が明確にコンパクトになった都市は皆無であり、依然として市街地面積は拡大する傾向にある。市街地の無秩序な拡大（スプロール化）と並行して、中心市街地では多くの空き家や空き地が散在するスポンジ化と呼ばれる現象が生じ、これに対する取り組みも急務となった。市街地のスプロール化やスポンジ化の最大の要因は、地方自治体が郊外開発の抑制に適切な対策が打てず、農地の転用や市街化調整区域の開発が進んだことであり、加えて自治体が自ら公共施設の郊外移転を促進したことの影響も小さくない。
2. 2000年代後半になると、コンパクトシティ政策に失敗したとの烙印を押される自治体が出るなど、ブームはいったん下火となった。加えて、本格的に人口減少に転じる自治体が増えてきたこともあり、市街地のスプロール化やスポンジ化は深刻さを増す。この時期、本来開発を抑制するために設定した都市計画の市街化調整区域において開発を例外的に認める制度が導入されたことなどにより、全国的に減少傾向にあった農地転用が再び増加に転じ、郊外開発が加速する自治体も出てきた。
3. 近年、国が主導する形で、コンパクトシティ形成に向けた動きが、再び本格化する。国土交通省では、「コンパクト+ネットワーク」の発想で、公共交通を中核に据えた市民の都市機能へのアクセス性を改善する取り組みを柱とした「立地適正化計画」や都市のスポンジ化対策などにより、中長期視点で持続的で効率的な都市の形成を図っている。立地適正化計画のポイントは、病院や公共施設などの都市機能と新たに建設される住宅を、現在の市街地から、面的に絞り込んだエリアに誘導することである。
4. 立地適正化計画を制定し、コンパクトシティ、あるいは「コンパクト+ネットワーク」にチャレンジする自治体も増えつつあるが、市街地のコンパクト化には依然として課題も多い。予想される課題は下記の4点。
 - (1) 取り組み自治体の少なさ
現在、立地適正化計画に取り組んでいる自治体は、全体の2割程度に過ぎない。そのため、コンパクトシティの形成には近隣自治体との協調が不可欠であるにもかかわらず、現時点では多くが市町村単独の取り組みにとどまっている。計画を策定せず、開発に関する制限の少ない近隣自治体に人口が流出し、コンパクトシティに取り組む自治体の努力が台無しになることが懸念される。各自自治体における取り組みと並行して、都市圏レベルでコンパクト化を図ることが必要である。
 - (2) 自治体間に温度差
計画策定に乗り出した自治体の取り組み姿勢には温度差がみられる。住宅を誘導するエリアを現在の市街化区域から大幅に絞り込んだエリアに設定したり、公共交通の再編や新設に本腰を入れて取り組む自治体がある一方で、少なからぬ自治体では、これまでの市街地と変わらない面積の居住誘導区域を設定しようという動きも見られる。
 - (3) 止まらない郊外の宅地化

依然として郊外への住宅供給が続いている。立地適正化計画を策定している自治体でも、市街化調整区域の開発を例外的に認める制度を堅持する場合がある。世帯数が減少に転じようとしているなか、郊外開発を許容する状況を温存することは、中心市街地の「スポンジ化」を進行させ、居住エリア全体で人口密度の低下を促すことになる。

(4) コンパクト化までの補完政策

コンパクトシティ政策によっても、実現までに1世代から2世代の期間を要する可能性もある。そうした状況を踏まえ、コンパクトシティ政策と並行して、人口密度が極端に低下したエリアや限界集落において持続的な居住環境を維持するためのインフラ整備についても検討を要する。

5. 上記課題に対し、国は市街化調整区域に開発許可を与える制度の見直しや農地転用の抑制を含め、今後の土地利用に関するグランドデザインを提示することが必要。

同じく県には、都市圏レベルでコンパクトシティに取り組むため、市町村間の合意形成が図られるよう、調整役になるとともに、基幹公共交通網の再編や新設の検討が期待される。

コンパクトシティ政策の中心的な役回りであり、計画の成否のカギを握る市町村は、コンパクト化に向けた意欲的な計画策定、郊外開発を認める条例の見直しのほか、住宅を誘導するエリアからはずれてしまう地域などの居住環境を効率的に維持する地域づくりも検討することが必要となる。

6. コンパクトシティ、あるいは「コンパクト+ネットワーク」の形成に向けて、市街化調整区域開発の抑制は喫緊の課題であり、全国で導入されている同区域の開発を例外的に認める条例等は、なるべく早い段階で見直すことが必要となる。さらに、今後は市街化調整区域での不動産取引を抑制するための税制上の工夫も必要となろう。立地適正化計画を策定する自治体においては、単に市街化区域の都市基盤整備に終わるのではなく、国と問題意識や危機感を共有しながら、都市圏の発想で周辺自治体と緊密な連携をとり、かつ行政域全体の土地利用政策を包括的に見直し、整合性を図ることが求められる。

1. はじめに

全国の地方自治体において、人口減少の本格化を目前に、コンパクトシティへの再チャレンジに向けた取り組みが動き出している。

コンパクトシティ政策（注1）は、2000年頃からある種のブームとなり各地で取り組まれてきたものの、これまで市街地が明確にコンパクトになった都市は皆無であり、人口が減少に転じた自治体もあるなか、依然として市街地面積は拡大する傾向にある。失敗の最大の要因は、各自治体が郊外開発の抑制に適切な対策が打てず、逆に自治体自ら公共施設の郊外移転を促進したことである。

その結果、中心市街地では人口や商店の流出が続き、歴史ある郊外の集落でも高齢化と人口減少が進み、コミュニティサービスの維持も困難となりつつある地域も目立ってきた。新たな住宅地の開発が進む市街地縁辺部においても、人口密度が低い新たな公共交通機関を提供することができず、車社会を前提としたコミュニティとなっている場合が多い。将来、当該地域の住民の年齢が上がり、高齢層が中心のコミュニティとなった場合の移動手段ばかりか地域の存続そのものが課題となることは、容易に想像される。

こうした状況を受け、国は、集住を前提とした従前のコンパクトシティ政策に、ネットワークの概念を取り入れ、公共交通機関を利用した都市機能へのアクセス性やコミュニティサービスの効率性などの向上をめざす「コンパクト+ネットワーク」の都市形成を模索するようになり、その実現のため「立地適正化計画」の導入を進めている。加えて国は、中心市街地などで利用度の低い空き地や空き家が多数出現する「都市のスポンジ化」対策にも乗り出している。また、民間主体の取り組みではあるが、商店街のリノベーションなども各地で動き出している。一連の取り組みは、人口減少に備えた土地利用やインフラ投資、コミュニティサービスの効率向上を目指した取り組みである。

全国で多くの自治体や団体が、こうした新しい取り組みに動き出しているものの、2000年代のコンパクトシティ政策と同様の失敗を繰り返し、巨額のインフラ投資にもかかわらず、持続的で効率的な都市の形成に向けた理念が再び画餅に帰す可能性もある。本稿では、これまでの都市政策の動向や人口動態を振り返り、2000年代にコンパクトシティ政策が失敗した要因などを考察しながら、「立地適正化計画」を中心に、今後の都市政策の在り方について検討を行う。

（注1）小売事業者や住民が、伝統的な中心市街地から郊外へ流出しつつある状況を受け、再び中心市街地への投資を増やし、活力を呼び戻す政策。

2. 2000年代のコンパクトシティ政策

中心市街地の衰退が顕在化した1990年代後半、各地で中心市街地活性化基本計画（中活計画）が動き出した。これは、1998年に制定された「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な推進に関する法律」に基づく取り組みで、郊外に向けて人や商店が流出する状況にあって、再び中心市街地に活気を取り戻すことを目指すものであった。結果的に、全国121の市と町が各々中活計画を策定して中心市街地の再生に取り組んだ。

中活計画を策定し、都市の中心市街地に活気を呼び戻す取り組みは、一般にコンパクトシティ政策と

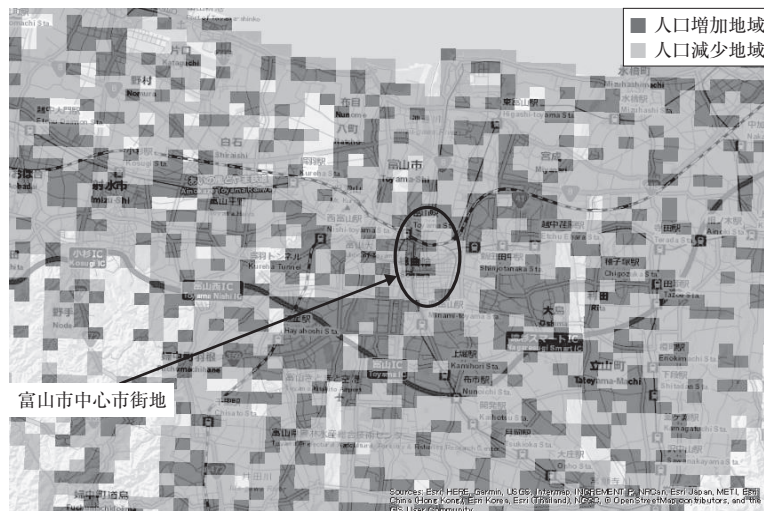
呼ばれ、以後中心市街地の衰退と郊外開発が同時並行的に進む地方都市において、都市のコンパクト化を目指す取り組みは、一種のブームとなっていく。

当時先進的にコンパクトシティに取り組んだ地域としては、富山市と青森市があげられる。両都市とも、この時期に取り組みをスタートさせた先進的な地域であったが、その政策アプローチには相違がみられた。

富山市は、新型の路面電車であるLRTや既存の鉄道を核に、その各駅の徒歩圏により多くの住民を集める市街地形成を進めることを基本方針とした。LRTや既存の鉄道を串、駅周辺に形成した市街地を団子に見立て、「お団子と串」の都市形成として知られ、公共交通を軸とした多極分散型のコンパクトシティである。また、バス路線の一部も再編し、各駅からフィーダーバスと呼ばれるバスも運行した。鉄道駅から離れた地域向けのバスを富山市中心市街地や病院に直接向かわせることは、バス運行の非効率率や渋滞を招く恐れがある。そのため、近接したLRTや鉄道の駅にバスを向かわせることで、効率的な公共交通網の構築を目指したのである。

こうした取り組みにもかかわらず、富山市では、近年においても依然として公共交通がカバーしていないエリアに住宅地が開発され、新たな人口集積がみられることもあり、面的な広がりとしては必ずしもコンパクトにはなっていない（図表1）。また、車社会からの脱却が達成されているわけでもなく、若い世代の移動手段は依然としてマイカーである。しかしながら、高齢者を中心に、市民がマイカーに過度に依存することなく、公共交通で中心市街地に整備された都市機能にアクセスできる環境を提供する方針で市街地整備が進められており、その点で見れば、一定の成果を上げている。

（図表1）富山市人口変化（500mメッシュ 2005年→2015年）



（資料）総務省「国勢調査」より日本総合研究所作成
（注）ESRI Japan社のArc GISで作成。

一方青森市は、街なか居住に軸足を置いた取り組みを進めた。地価の下落なども相まって、中心市街地にマンションや高齢者施設が立地するなど、一定の成果も見られたものの、中核的施策であった複合施設アウガのつまずきがあり、青森のコンパクトシティは失敗という見方が支配的である。アウガは、

2001年に開業した商業施設と公共施設が入居する複合施設であり、その運営は第三セクターの青森駅前再開発ビル株式会社が担っていた。しかしながら、商業フロアに入居していたテナントの収益が上がらず、2016年に青森駅前再開発ビルは経営破たんした。ハコモノ主導による都市再開発の典型例とされ、事後処理を巡り、市政の混乱を招いた。

このように、2000年代、コンパクトシティに取り組んだ自治体は多く、一部には富山市のように公共交通の再編などを中心に一定の成果を上げた都市があったものの、実際に市街地がコンパクトになった例は皆無であった。この背景には、人口減少とは裏腹に進む世帯数の増加とともに、下記のような都市の拡大を後押しする社会の変化や政策が、コンパクトシティ政策と同時並行的に進んでいたことがある。

- (1) 郊外への大型ショッピングセンターの出店
- (2) 公共施設の郊外移転
- (3) 止まらない農地転用と市街化調整区域の開発

(1) 郊外への大型ショッピングセンターの出店

2000年に、大型店舗の出店を実質的に規制していた大規模小売店舗法（大店法）が廃止され、大規模小売店舗立地法（大店立地法）が制定された。大店法は、中小小売事業者の発展を図るため、百貨店やショッピングセンターなどの大規模小売店舗に対し、出店規模等の事業活動に制限を設けるものであった。1990年代までの中心市街地では、大店法の保護主義的な政策に庇護された小規模小売事業者や歴史ある百貨店などの経営はいまだ堅調であることが多く、空洞化や衰退が現在ほどは深刻な状況ではなかった。

大店法に代わって新たに制定された大店立地法では、交通量など周辺環境への配慮は求められるものの、出店規模等の規制は撤廃された。これ以降、農地転用された郊外のロードサイドへの大型ショッピングセンターや量販店などの出店攻勢が勢いを増すことになった。中心市街地で商売を続けてきた小売事業者のなかにも、郊外のロードサイドやショッピングセンター内に移転する事業者が出てくるなど、中心市街地の空洞化は、2000年以降一気に進むこととなった。

(2) 公共施設の郊外移転

郊外の農地を転用して大型の施設を立地したのは、ショッピングセンターに限らない。地方自治体が、率先して公共施設を郊外、とりわけ開発を抑制するために設定された都市計画における市街化調整区域に建ててきた経緯がある。農林水産省の「土地管理情報収集分析調査結果の概要」によれば、2000年から2007年に、公共事業向けに転用された農地のうち、実に82%が市街化調整区域や非線引きの都市計画区域（用途地域を除く）など、本来開発を抑制することが原則となっていた地域であることが分かっている（注2）。しかも、こうした公共施設のなかには、公共交通との連携が悪く、交通弱者にとってアクセスが著しく悪い施設も散見された。

安易な農地転用による公共施設の郊外立地の背景には、市街化調整区域における開発に際して、民間事業者であれば必要となる開発許可が、公共施設の場合不要とされていたことがある。国が公共施設に

対して開発許可を不要としたのは、例えば公立病院は、住民への密接なサービス提供を本分とする施設であることから、たとえ市街化調整区域であっても、すでに一定の人口集積や集落などがある地域に隣接する形で立地することが想定されたためである。ところが実際には、施設の規模を優先して用地取得を図ったため、広大な農地の真ん中に浮かぶ島のような巨大な病院が各地に建設され、新たな市街地を作ってしまったのである。

しかも、公共施設の郊外への転出は、郊外居住の交通弱者に郊外から郊外への移動を強いることになる。以前は、郊外の自宅から中心市街地に立地する病院まで1本の路線バスでたどりつけていたものが、郊外の自宅から中心市街地、さらに郊外の病院と、利用者は本数の少ないバス路線同士を乗り継がなければならないという大きな負担を強いられることになった。

2006年の都市計画法の改正に際し、市街化調整区域における公共施設の立地に関しても開発許可を必要とする制度の変更が行われている。

(3) 止まらない農地転用と市街化調整区域の開発

農地は、農地法などによる農政面からの保護のほか、都市計画面からみても多くの場合市街化調整区域に指定されており、開発にはかなり強固な規制がかけられていると見られがちである。しかしながら、こうした規制も様々な抜け道があり、農地転用および市街化調整区域の開発は、各地でセットのような形で進んでいった。

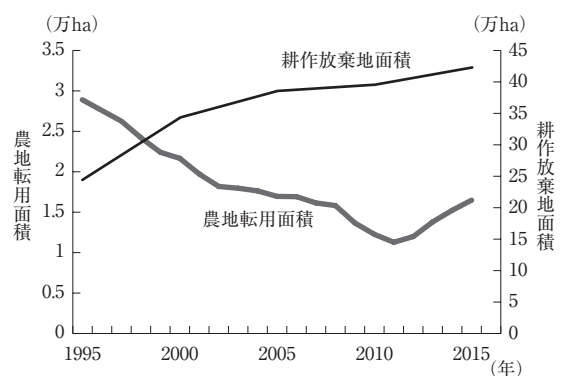
直近の農地転用の状況については、章を改めて記述するが、2000年代前半は、直近に比べ広い農地が転用されていた(図表2)。すなわち、当時の地方自治体は、コンパクトシティ政策に取り組みつつも、世帯数の増加を背景に、郊外開発に対する規制は緩かったといえる。

その抜け道を例示すれば、本来開発が制限される市街化調整区域においても、市街化区域に近く、かつすでに一定規模の住宅が立地しているエリアでは、その住宅立地に連たん(住宅が連続的に立地する状況)する形で新たに住宅を建設することが許される特例がある。これは、都市計画法第34

条11号に規定される市街化調整区域の例外制度で、2000年の都市計画法の改正により開発制限の規制が緩和され、その後全国でこの制度を利用した開発が見られるようになる。

以上のように、2000年代前半は、コンパクトシティ政策に取り組んだ地方自治体もあったが、同時に郊外化を促す規制緩和や取り組みが進められ、結果として多くの都市は市街地がスプロール化し、中心市街地の商業エリアでは空洞化が進展したのである。

(図表2) 農地転用面積と耕作放棄地面積の推移



(資料) 農林水産省「農地の権利移動・借賃等調査」「農業センサス」より日本総合研究所作成

(注2) 藤波匠『地方都市再生論』日本経済新聞出版社 p.184.

3. 足元での土地利用の動き

(1) スプロール化の進展

2000年代は、全国各地の地方自治体がコンパクトシティ政策に取り組んだものの、目立った成果を得ることはできなかったが、こうした傾向は近年になっても大きくは改善していない。2010年以降を見ても、地方都市の人口が旧来の中心市街地ではなく、郊外のベルト地帯に集積する傾向に、大きな変化は認められない。

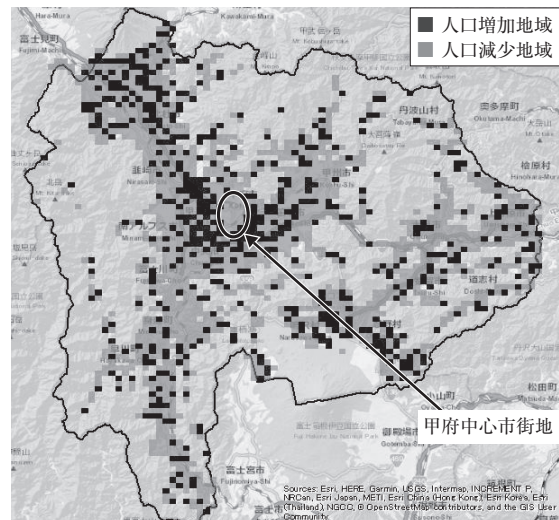
山梨県を例に、国勢調査のメッシュ統計（1kmメッシュ）により、中心市街地がスプロール化している様子を見る（図表3）。山梨県の県庁所在地である甲府の中心市街地エリアは人口減少地域となっており、その郊外（おおむね5～6km圏外）に人口増加エリアが認められる。典型的なドーナツ化現象である。

こうした傾向は甲府にとどまらず、たとえば甲府に比べれば中心市街地のにぎわいが残っているとされる静岡の中心市街地でも、人口減少地域が広がっている。静岡では、元々駅北側に商業施設が集積しており、近年はマンション立地により静岡駅周辺では人口増加が見られるエリアもあるが、その周辺に広がる低層の商店街地域では人口減少が認められ、さらにその郊外に人口増加エリアがある（図表4、500mメッシュ）。コンパクトシティの成功例とされる富山市ですら、中心市街地の南西側に広がる神通川のそばの農地が高級住宅地に転用されている例がある。

近年、地方都市の地価下落に伴い、中心市街地あるいは鉄道駅のそばに高層マンションの建設がみられ、一部には人口が回帰している都市もある。しかしながら、依然として土地付き一戸建てという、とりわけ地方に多くみられるライフスタイルへの憧れはぬぐいがたく、中心市街地への回帰の動きも限定的である。

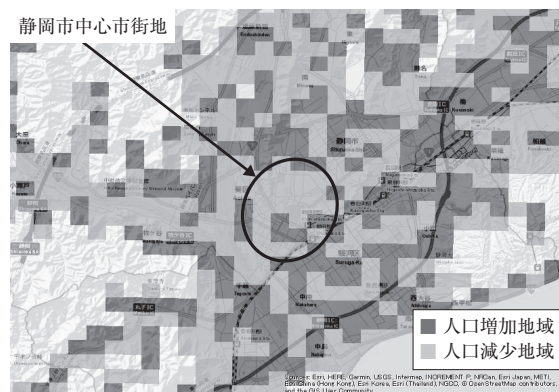
近年地方移住者が増えたという報道もあるが、こうした移住者も、移住先として一軒家を志向する傾向が強いことが知られている。一般社団法人

(図表3) 山梨県の人口変化
(1kmメッシュ 2005年→2015年)



(資料) 総務省「国勢調査」より日本総合研究所作成
(注) ESRI Japan社のArc GISで作成。

(図表4) 静岡市の人口変化
(500mメッシュ 2005年→2015年)



(資料) 総務省「国勢調査」より日本総合研究所作成
(注) ESRI Japan社のArc GISで作成。

移住・交流推進機構が2017年1月に実施した20代～30代の既婚男女で、地方への移住に興味がある500人を対象としたアンケートでは、一軒家もしくはマンションの希望を回答した249人のうち、一軒家の希望は7割に及ぶ（持ち家、借家の合計、複数回答可）。一軒家は郊外に立地することが多いため、移住者の目も自ずと郊外に向かいがちである。

(2) 商業施設も郊外へ

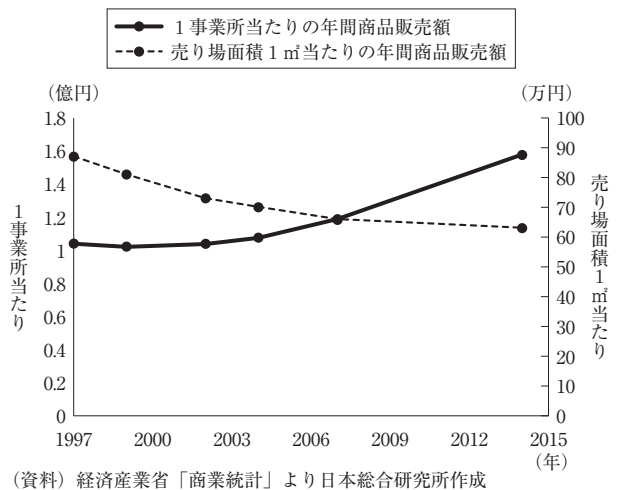
歴史的に商業施設が集積していたエリアを中心市街地と呼んでいたが、地方都市においては、近年その中心は郊外のバイパス沿いや高速道路のインターチェンジ付近に立地する大規模なショッピングセンターに移行する傾向にある。経済センサスによれば、2014年までの5年間で、山梨県甲府市の郊外エリアでは卸・小売業の事業者数がほとんど変化していないにもかかわらず、中心市街地では4%程度減少した。山梨をはじめ全国的に小売店舗の数が減少するなか、その立地が中心市街地から郊外へとシフトしているのである。消費者は、ショッピングセンターに流れ、それに伴い中心市街地では、多くの店舗が閉店や郊外への移転を余儀なくされた。商業施設もスプロール化しているのである。

土地の権利関係が複雑に細分化されている中心市街地では、土地を一定の面積にまとめることが難しいこともあり、空き地や空き家、空き店舗があっても、利用されず長期にわたり放置されることも多い。再開発の動きが出てきたとしても、権利関係の複雑さから頓挫することもある。

一方、新たにショッピングセンターが立地するようなエリアでは、農地の転用による土地の供給余力があるため、郊外型の店舗は過剰規模となりやすい。そのため、小売業の店舗集約が進むことで一店舗当たりの商品販売額は増えるものの、単位床面積当たりの収益率は低下傾向にある（図表5）。加えて店舗同士の過当競争にも陥りやすく、すでに一部には大型商業施設の競争に疲弊した店舗の撤退がみられ、ロードサイドに巨大な空き店舗がみられることがある。

また、大型店舗の郊外進出は、その周辺への住宅地開発も誘引するため、商業エリアのスプロール化が、さらなる郊外居住を促す傾向にある。

（図表5）小売業の年間商品販売額原単位の推移



(3) 都市のスポンジ化

市街地がスプロール化するのに伴い、中心市街地においては、所有者不明の建物や土地、あるいは未利用地などが発生している。こうした土地が多く発生している状況を、近年「都市のスポンジ化」と表すこともある。

都市がスポンジ化する要因は多様である。最大の要因は、景気停滞の長期化や企業・個人の投資先が

郊外に集中することなどにより、中心市街地の土地に対する需要が低下することであるが、その他にも次のような要因が考えられる。

- 所有者の不明・不在
- 所有者の利用動機の乏しさ
- 小規模、散在
- 都市計画法・消防法などの規制により再建築不可物件

商業エリアにみられる傾向として、相続の際の登記が適切になされておらず、土地や建物の所有者が不明となってしまうたり、権利の細分化や所有権の転売が繰り返されることなどにより、所有者を追跡することが困難な場合がある。また、所有者が判明しても、所有者自らが老朽化した建物を解体し、新たな用途を見出して建て直すだけの意欲を欠く場合があるほか、土地が小規模あるいは散在し、現実的に活用が望めない場合もある。とくに地権者の利用意欲の低下は、大きな阻害要因となる。商店が空き店舗のままでも、地権者に別途収入源がある場合や店舗の上層階をオーナーが住居として利用しているような場合は、新たに投資をしてまで空き店舗を再利用する意欲は生まれづらい。

一方住宅地では、古い町割りが残ったエリアに多くみられる事例として、建築基準法の求める接道義務を満たしていない土地は再建築が認められず、事実上放棄されることがある。都市計画区域内では、道路（幅員4m以上のもの）に対し2m以上接していない敷地には建築物は建てることできないという規定があり（建築基準法第42条と第43条）、建築基準法が制定された1950年以前の町割りが残っているエリアには、建築物の建て替えができない土地が多い。

こうした様々な要因により、中心市街地ではスポンジ化が進み、一方で農地転用などにより、郊外で新たに土地が供給される傾向は改善されていない。

4. 再拡大する農地転用

(1) いったんは農地転用抑制に向けた動き

2000年以降の郊外開発の進展に伴い、野放図な農地の転用が進んだことに対する反省から、一時的に農地保全の動きが鮮明となり、段階的に農地転用規制は厳格化されるようになった。2008年に策定された「農地改革プラン」では、それまで農地転用許可が不要とされていた公共施設の立地を、許可を必要とする対象に加えることになったほか、許可基準の厳格化を図り、違法転用に対する罰則を強化した。

許可基準の厳格化については、集团的に存在する農地は原則として転用できないものとされてきたが、その集団性の面積要件を引き下げることで、より小規模な集团的農地にまで転用規制の網をかけることになった。また、都道府県の農地転用許可事務に対する、国の状況把握も新制度に盛り込まれた。

農地転用の規制強化とリーマンショックによる景気悪化が相まって、2000年代後半には農地を転用した都市郊外の開発の勢いは一旦沈静化した。ちなみに2011年の年間農地転用面積は、10年前に比べて半減し1.1万haとなった（前記図表2参照）。

(2) 農地転用が再び増加基調

ところが、その後農地転用面積が再び増加に転じ、2011年からわずか4年で1.5倍となった。なかでも「住宅地」向けが高い水準で維持されており、加えて「その他の業務用地」向け、および「植林、その他」向けの農地転用面積の増加傾向が顕著である(図表6)。2015年に「住宅地」向けに転用された農地面積はおよそ4,200ヘクタールに及び、単純計算で平均的な戸建て住宅16万戸分に相当する(注3)。しかも、世帯数は近年でも微増傾向にあるが、そこから発生する住宅需要とは必ずしも連動しない形で、毎年一定の農地転用が進められていることになる(図表7)。2010年以降、「住宅地」向け農地転用面積は、世帯数の増加数からはかけ離れて推移していることになる。

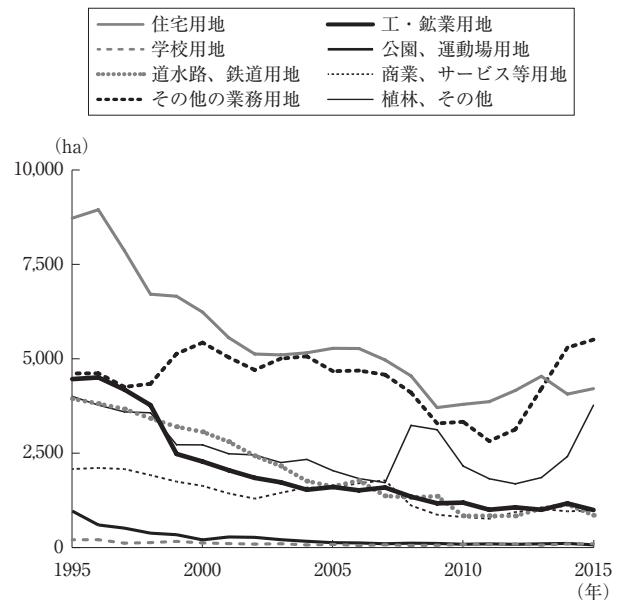
さらに細かく見れば、新しい住宅は、市街化区域と非線引きの都市計画区域で増加傾向にある。市街化区域での住宅の増加は当然であるが、非線引きの都市計画区域は、本来開発圧力が低いと判断されたために市街化区域などの指定(線引き)がなされなかった経緯のエリアである。現実には、多数の住宅が非線引きの都市計画区域で建設されていることになる。開発がこうしたエリアに集中するようであれば、一定の規制が必要となると考えられる。

なお、近年「植林、その他」向けの農地転用面積も増加しているが、これは生産性が低く耕作放棄状態となっている農地が、担い手の不足もあり、やむを得ず林地に戻されていることの表れである。

(3) 農地転用増加の背景

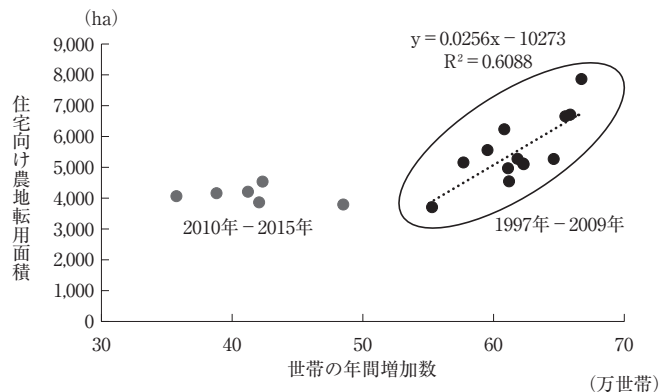
農地転用面積が再び増加に転じた背景には、耕作放棄地の増加と震災後の国民意識の変化などがあると考えられる。まず、耕作放棄地の増加は担い手不足などが主因であるが、構造的な問題であるがゆえ、

(図表6) 用途別農地転用面積の推移



(資料) 農林水産省「農地の権利移動・借賃等調査」より日本総合研究所作成

(図表7) わが国世帯の増加数と住宅地向け農地転用面積の関係



(資料) 農林水産省「農地の権利移動・借賃等調査」、総務省「住民基本台帳」より日本総合研究所作成

放棄の発生を抑制することは容易ではない。近年、耕作放棄地が問題視されるようになってきているが、増加は止まらない状況にある（前記図表2参照）。

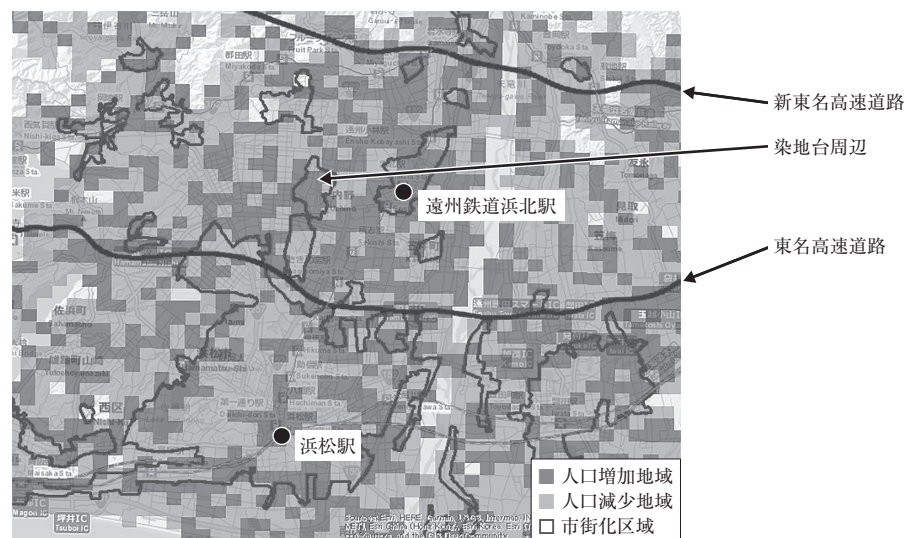
こうした状況に、近年農林水産省では、すべての農地をそのまま維持することは困難との考え方に則った政策に方針転換している。2017年、農林水産省は、増え続ける耕作放棄地対策として、農業の6次産業化など地域活性化に資する農地転用に関し規制を緩和する政策方針を示した。

震災後の国民意識の変化については、2011年3月11日の東日本大震災以降、被災地域以外でも、今後大規模な津波が懸念される太平洋沿岸などで、海岸付近の居住者が自主的に高台などに移転する動きが新たな住宅需要を生んでいると考えられる。南海トラフ地震で大型の津波が懸念される浜松市では、沿岸部に立地している二つの公営団地から、浜松市街地を飛び越え浜北区や北区といった内陸部に移転する動きがあるため、最近では公営団地に空きが目立つという。

(4) あくまで例外だった市街化調整区域の開発

近年、郊外居住希望者や沿岸部からの移転者の受け皿となってきたのが、都市計画法34条の各号で示された市街化調整区域開発の例外規定である。ここでは、前出の浜松市を例に取り上げ、郊外開発の現状を確認する。浜松市の場合、2010年と2015年の国勢調査の結果から、中心市街地で極端な人口減少は見られておらず、山梨県甲府市にみられるほど明確なスプロール化はみられない（図表8）。しかしながら、郊外、とりわけ2本の東名高速道路にはさまれたエリアでは、人口増加地域が面的に広がっている。このエリアは、遠州鉄道浜北駅周辺や染地台などのニュータウンを除き市街化調整区域が広がるが、遠州鉄道の沿線などに、市街化調整区域開発の例外規定により開発が許された地域が広がっている。そのため浜松市では、郊外の市街化区域だけではなく、市街化調整区域に設定された開発許可区域などでも広く人口増加地域がみられる。

(図表8) 浜松市の人口変化（500mメッシュ 2005年→2015年）



(資料) 総務省「国勢調査」より日本総合研究所作成
(注) ESRI Japan社のArc GISで作成。

浜松市では、都市計画法第34条の各号のうち11号に該当するものを市街地縁辺集落制度と言い、12号に該当するものを大規模既存集落制度と呼んでいる。

浜松市における大規模既存集落制度は、市街化調整区域内の既存集落に暮らす世帯において、その親族が分家などとして住宅を建てる際などに、あらかじめ設定されたエリア（大規模既存集落）内に限り住宅建設が認められる制度で、同様の制度は、名称は異なるものの全国各地で活用されている。分家住宅の規模であれば、著しく市街化を促進することはないと考えられることから、導入されている規制緩和である。

(5) 例外が一般化する市街化調整区域の開発

一方、浜松市で市街地縁辺集落と呼ばれる制度は、都市計画法第34条11号に基づく市街化調整区域開発の例外規定で、こちらも各地で導入される手法である。市街化区域に隣接し、一体的な日常生活圏を構成している市街化調整区域において、すでに「50戸連たん」以上の住宅が存在し、かつインフラがすでに整ったようなエリアの開発を許可する制度である。一定の市街化を想定した開発許可であり、開発許可要件の詳細は、各自治体が条例で定めている。

都市計画法第34条11号および12号に基づく両制度の差異は、建築主の要件と市街化の想定度合である。11号に基づく浜松市における市街地縁辺集落では、建築主の要件を定めず、かつ一定の市街化を想定している。すなわち、近傍集落にゆかりがない人でも、郊外において元々は農地であった土地を住宅地として購入することができるようになったのである。浜松市では、以前からあった大規模既存集落制度に加え、2009年に本制度が導入されたことにより、市街化調整区域の開発は一層容易になった。

こうした規制緩和は2001年の改正都市計画法に基づくものであり、法改正の趣旨は、地方分権時代に相応しい、地域の実情に即した弾力的な開発許可の運用を行うことを可能とし、加えて、開発許可にかかわる基準の明確化、手続の迅速化を図ることなども目的とされた。各地方自治体は、それぞれの地域の実情を反映して、開発許可にかかる基準を設定し、世帯増に伴い高まる住宅需要にこたえる形で市街化調整区域の宅地利用を進めていった。

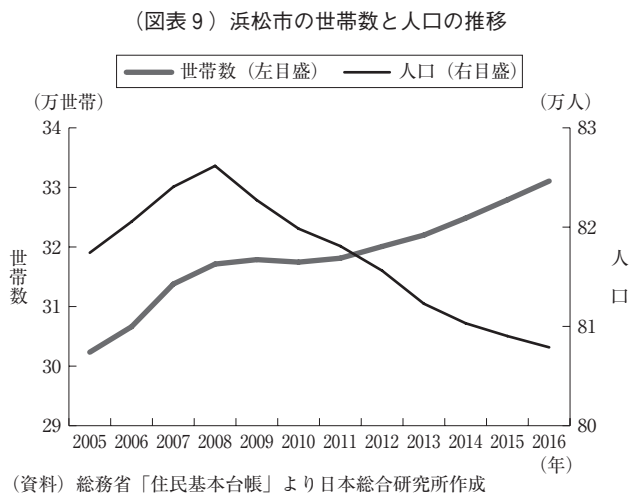
浜松市が、東日本大震災以前に、市街化調整区域開発の規制緩和を実施した背景には、浜松市の市街地近傍に広大な平野が農地として広がり、そこに既存集落が数多く分散していたことがある。浜松市の郊外の大半は市街化調整区域に設定されており、そのなかに散在する既存集落で集落出身者が新たに家を建てることできないといった問題が生じたため、大規模既存集落制度という市街化調整区域の規制緩和が行われた。

さらに近年、市街化調整区域内の既存集落で人口減少が進み、将来的に親族だけでは集落のコミュニティの維持が困難となることが予想された。こうした状況の変化を受け、野放図な郊外開発が進むよりも、理想的な田園都市の構築を目指し、すでにあるインフラを活用しつつ、開発対象を限られた地域に集約することを狙い、市街地縁辺集落制度が導入された（注4）。実際、市の目論見通り、市街地縁辺集落制度の指定エリアに、開発がある程度集中しているとの報告もある（注5）。

(6) 市街化調整区域開発がスプロール化を加速

たしかに、郊外の既存農村集落が過疎となり、コミュニティの持続性が毀損されるよりも、その周辺に一定の流入を促すべきであるとの考え方にも一理あろう。しかしながら、浜松市の場合、海岸エリアの住宅地は、東日本大震災の被災地に設定された災害危険区域のように、建築の制限を行っていないばかりか、海岸エリアにも大規模既存集落や市街地縁辺集落が設定されているため居住可能なエリアは拡大の一途であり、市の総人口の減少と相まって、市内各所で人口密度の希薄化が進展しているのである。

市街化調整区域開発の規制緩和の影響ばかりとは言い切れないが、浜松市では、いったんは止まっていた世帯数の伸びが、2012年以降増加に転じている(図表9)。浜松市は、東日本大震災があった2011年を除き、基本的に転出超過であり、2012年以降の世帯数増加は、市外からの世帯流入の影響は低いと考えられ、すでに人口が減少に転じていることを考え合わせれば、世帯を割って新たに独立することの影響が大きいと考えられる。若い世代は、大学進学に際して市外に出た後、Uターンしてくる人も決して少なくはないと考えられるが、その際実家には戻らず、新たに住宅を取得するため、結果的に分割となる世帯もあろう。



2010年と2015年の国勢調査をもとに、地域別に人口と世帯数の変化をみると、東京圏(東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県)では、人口が51万人増加しているにもかかわらず、世帯数の増加は67万世帯に抑えられている。一方東京圏を除いた地域では、人口は147万人減少しているにもかかわらず、世帯数は87万世帯増加している。すなわち、地価が安く住宅取得が容易な地方ほど、世帯分割圧力が高いと推測される。

2009年に浜松市で導入された市街地縁辺集落などの住宅開発の規制緩和が、安価な住宅供給につながり、世帯の分割を促していると考えられることも可能であり、結果的に都市のスプロール化を招いていると言えよう。市街化調整区域の例外規定は、浜松市に限ったことではなく、名称は異なるものの、全国の自治体で導入されている。郊外に立地する新築の一戸建てや集合住宅への移住が、全国で今なお進んでいるのである。

(注3) 平均的な戸建て住宅の敷地面積は、総務省「2013年住宅・土地統計調査」より。

(注4) 大規模既存集落の一部は、市街地縁辺集落に指定し直された。

(注5) 「浜松市の市街化調整区域における集落系土地利用コントロールの現状と課題に関する研究」公益財団法人日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.47, No.3, 2012年10月。

5. コンパクトシティへの再挑戦

(1) コンパクト+ネットワーク

ここまで示してきたように、地方都市で広がる農地転用の容易化や市街化調整区域の開発許可に関する規制緩和などにより、近年再び市街地のスプロール化の動きが顕在化している。国土交通省では、単純は街なか居住を柱とするコンパクトシティ政策一本やりでは、都市の持続可能性を担保できないとし、コンパクトシティに並行して、「コンパクト+ネットワーク」の概念を持ち込む。

「コンパクト+ネットワーク」は、富山市で一定の成果を上げた公共交通機関を軸とした多極分散型の都市形成である。現状では街なか居住の達成には、世代をまたぐような長期にわたる取り組みが必要で、短期的な成果は見込めず、コンパクト化までの間を埋める政策として、この概念の導入は当然の判断と言えよう。郊外への野放図な市街地の拡大を抑制しつつ、中心市街地や郊外でも拠点となる集落に集約された公共施設や都市機能に、誰もが公共交通を使ってアクセスできる都市を目指すということである。住民に移転などを強要するものではなく、公共交通を活用して市民誰もが都市機能にアクセスできる環境を構築するため、集住を目指すコンパクトシティよりも実現の可能性は高い。

郊外の拠点集落の設計にポイントを絞れば、第1段階として、拠点となり得る集落と周囲の小規模集落を、域内のコミュニティ交通がカバーしつつ、拠点集落と中心市街地を基幹的な公共交通で結ぶように公共交通網の再編を行う。第2段階として、診療所や介護施設、行政機関の出張所、商店、ガソリンスタンドなどの機能を、拠点となる集落に集積させる。

郊外において、拠点となる集落のことを、国では「小さな拠点」と呼び、「コンパクト+ネットワーク」のハブにすることを目指している。

(2) 立地適正化計画

「コンパクト+ネットワーク」による都市形成を推進するため、国では全国自治体に立地適正化計画の策定を促している。立地適正化計画は、2014年に改正された都市再生特別措置法に基づく取り組みで、市街地などの人口密度を維持し、効率性が高く、持続可能な都市の構築を目指して同計画を策定する自治体を、財政面やノウハウの面から国土交通省が支援するものである。

立地適正化計画のポイントは、大きくは次の2点である（図表10）。第1に、病院や公共施設などの都市機能を、公共交通機関でアクセスしやすい中心市街地や郊外でも拠点となるようなエリアに設定する「都市機能誘導区域」に立地させることである。同区域に誘導すべき施設は、医療施設、高齢者介護施設、子育て支援施設、図書館などの文化施設や集会施設、スーパーや銀行などの商業施設、および行政施設である。さらに、同区域の設定に際しては、後述する居住誘導区域に内包したエリアで、かつより絞り込んだ面積とすることが望ましいとされている。

行政関連施設を都市機能誘導区域に立地させることは容易であるが、民間事業者が設置する施設を誘導することは難しい。そこで、同区域外に上記のような施設を設置する場合、行政への届出を必要とするスキームとなっており、これにより一定の歯止めをかける算段である。届出制度自体は、あくまで事業者と行政の話し合いの場を設けるだけに過ぎないが、同区域内に立地させるため、行政は税財政的な優遇措置のほか、公有地を好条件で貸し付けるなどの代替案を提示し、施設の誘導に努めることになる。

立地適正化計画のポイントの第2は、おおむね3戸以上の規模の住宅開発を、都市計画上の市街化区域よりも絞り込んだ「居住誘導区域」に誘導することである。これも、居住誘導区域外に住宅を建設する開発事業者に届け出を求める制度であるが、個人の住宅を対象としており、かつおおむね3戸以上の住宅、すなわち集合住宅や一定規模以上の開発行為を対象としているため、事業者あるいは地権者と行政との調整の俎上に上がる物件は限定的である。誘導施策も、同区域の住環境改善や防災対策が中心で、建築主の金銭的メリットとしては、住宅ローン（フラット35）の金利引下げ程度で、低金利の近年では力不足の感は否めない。

立地適正化計画では、両区域の設定に加え、市街化区域内（非線引きの都市計画区域においては用途地域内）に任意で「居住調整地域」を定めることができるとしている。これは、都市計画において、過去に宅地化を目指したにもかかわらず、住宅の集積が進まなかったエリアに対し、事実上、今後の住宅立地を抑制すると宣言する仕組みである。今後のインフラ投資を抑制し、居住誘導区域内に住宅を誘導するために設定するものである。

国土交通省では、一連の取り組みにより、まずは住宅立地の集約よりも都市機能の集約を先行させ、中心市街地や拠点集落に病院や商業施設、文化施設などの都市機能が立地することで、新規住宅取得者のマインド変化に期待し、長期的な視点で都市形成を図る意向であるとみられる。

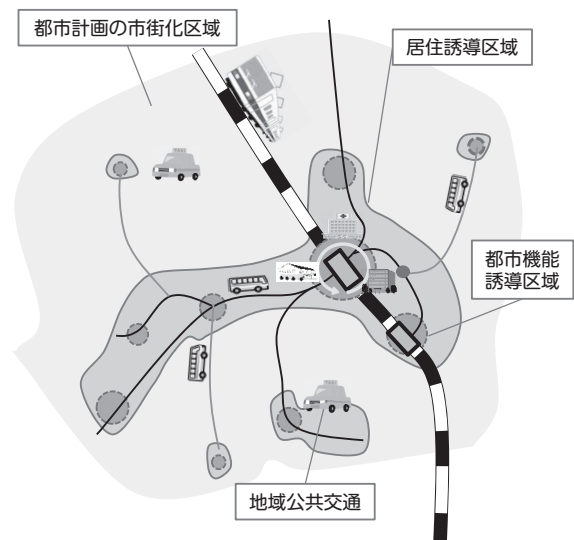
(3) 不可欠な自治体の強い意志

立地適正化計画は、性急なコンパクト化を期待するよりも、時間をかけて、新規の投資をこれまでの都市計画上の市街化区域よりも絞り込んだ居住誘導区域と都市機能誘導区域へ誘導しようというものである。加えて、一極へのコンパクトを目指す取り組みではなく、複数の極を持つ多極分散型の都市構造を認め、拠点同士を利便性の高い公共交通で結ぶ発想といえよう。

すでに先進的な自治体では、立地適正化計画の策定に動いており、2017年末時点で、全国116の自治体が同計画を作成・公表し、268の自治体が策定中となっている。

ただし、取り組み次第では、誘導区域に設定したエリアの都市環境整備のみが実施され、都市機能も住宅も郊外への立地を阻止できない自治体が出るのが危惧されるなど、制度が形骸化する恐れもある。立地適正化計画の柱は、両誘導区域をこれまでの市街地よりも絞り込んだものに設定することと、誘導区域外への民間投資に際し事前の届出を要する仕組みである。両誘導区域をどこまで絞り込めるのか、また届出があった開発案件に対して、どこまで踏み込んだ投資先の見直しを開発主体に求めることがで

(図表10) 立地適正化計画のイメージ



(資料) 国土交通省『立地適正化計画概要パンフレット みんなで進める、コンパクトなまちづくり』2ページの図を日本総合研究所で一部加工
(注) 都市計画による用途地域の線引きが行われている場合。

きるのかなど、自治体の本気度が問われる制度である。

(4) スポンジ化対策

コンパクトシティ、あるいは「コンパクト+ネットワーク」のまちづくりを進めていくうえで、郊外の開発抑制とともに重要となるのが、コンパクト化の受け皿となる市街地に多く発生している未利用あるいは低利用度の状態で放置されている空き家や空き地について、利用の活性化を図ること、すなわち都市のスポンジ化対策である。国では、すでに各地で先進的・実験的に取り組まれている土地利用の促進に成功した事例を参考に都市再生特別措置法を改正し、スポンジ化対策を進めようとしている（第196回国会にて法案成立）。具体的な仕組みは、下記のとおりである。

A. 土地所有者探索支援

市場性はあるものの、所有者がわからないような土地については、固定資産税課税情報を提供することにより、土地利用の促進を図る。

B. 換地の促進と利用権の設定

複数の所有者による細分化された土地や接道義務を満たしていない土地などの再開発に際して、行政のコーディネートによる換地促進のほか、土地に利用権を設定し、所有権と分離して利用を促すなどの制度が盛り込まれた。

C. 土地の公共利用

まちづくり団体などが中心となり、低未利用地を換地等によりまとめ、交流広場やパティオのような公共的な利用を促進する。

一方、シャッター街となってしまった古い商店街を、民間主導のリノベーションによって活性化しようという取り組みが、全国で動き出している。リノベーションとは、大掛かりな官民連携の再開発事業とは異なり、民間の組織が中心となり、古い建物をそのまま生かし、内装を変え、新たな需要を生み出す取り組みである。

長期にわたり入居が無い空き家や空き店舗は、事実上不動産としての価値が喪失されていると考えられる。リノベーションは、こうした物件を、需要が見込まれる形態やサイズの店舗にリフォームするほか、シェアオフィスやゲストルームなど異なる用途に変更して、新たな需要を掘り起こす取り組みである。若い年代を中心に、古い建物の良さを見い出し、新たな用途につなぎながら、古い商店街などの雰囲気を残そうという活動に共感が集まり、近年全国でみられる。

国が進めるスポンジ化対策と民間中心のリノベーションを組み合わせることにより、空き地や空き店舗が多く残る中心市街地の再活性化が期待される。

6. 今後予想される土地利用の課題と対応

(1) 予想される課題

国は、「コンパクト+ネットワーク」とスポンジ化対策によって、効率的で持続的な都市の形成を目指しているものの、いまだ乗り越えなければならない課題も多い。

A. 取り組み自治体の少なさ

間もなく制度導入から4年が経過しようとしているが、具体的な取り組みを行っている自治体は、全体の2割程度に過ぎない。そのため、コンパクトシティの形成には近隣自治体との協調が不可欠であるにもかかわらず、現時点では多くが市町村単独の取り組みにとどまっているのが実状である。

その弊害は、地方中核都市からの住民の獲得を狙った周辺自治体による郊外の住宅地開発のような例が典型的である。コンパクトシティを目指す自治体から、計画を策定せず、開発に関する制限の少ない自治体に人口が流出し、コンパクトシティ化の取り組みが台無しになることが懸念される。各自治体における取り組みと並行して、都市圏レベルでコンパクト化を図ることも必要である。より多くの自治体がコンパクトシティ政策に取り組むことで、広域での合意形成が求められる。

B. 自治体間に温度差

市街化区域を絞り込んだ居住誘導区域を設定したり、「コンパクト+ネットワーク」の構築に向け、公共交通の再編や新設に本腰を入れて取り組む自治体がある。たとえば、岐阜市では、鉄道駅から半径1kmの範囲と幹線バス路線から500mの範囲を居住誘導区域に設定した。市街化区域に設定されている地域でも、条件に合致しないエリアは居住誘導区域に含めていない（注6）。もちろん、居住誘導区域から漏れたエリアについても、切り捨てとの指摘を受けないよう、一定の都市基盤整備は行うとしているが、他都市の計画に比べ、前向きな姿勢がうかがえる。

また宇都宮市では、現在居住誘導区域のエリア設定について調整・検討を行っている段階ではあるが、その考え方の中核にあるのは、2019年2月に開通予定のLRTの駅を核としたまちづくりである。宇都宮市では、これまで市域の南北方向の動線については、JRや東武鉄道が公共交通を担ってきたが、東西方向の移動に弱みがあった。LRTはこれを補うべく、宇都宮市の中心市街地と東部の市境に開発を進めている市街化区域をつなぎ、東西南北の基幹公共交通を確立し、ネットワーク型コンパクトシティを目指すとしている。

一方で、これまでの市街地とあまり変わらない面積の居住誘導区域を設定しようという自治体も見られる。すでに公開されている立地適正化計画を見ると、実はこのパターンが多い印象を受ける。このような取り組みでは、中心市街地も郊外も、ともに緩やかに人口密度が低下していく可能性が高く、目指す都市のコンパクト化は期待できない。

C. 止まらない郊外の宅地化

全国的に依然として郊外への住宅供給が続いている。立地適正化計画を策定している自治体においても、市街化調整区域の開発を例外的に認める制度（都市計画法第34条11号にかかる条例等）を堅持する場合がある。ほとんどすべての地域で世帯数が減少に転じようとしているなか、郊外開発を許容する状況を温存すれば、中心市街地では空き地や空き家が虫食的に発生する「都市のスポンジ化」が深刻化し、郊外では農地が転用された新たな住宅地が増えていく状況を看過することになる。

一方、市街化調整区域の開発を例外的に認める制度による弊害を認め、すでにこの制度を廃止した自治体もある。埼玉県川越市は、2011年に都市計画法第34条11号の特例による市街化調整区域の開発許可

に関する条例を廃止し、現在では立地適正化計画の策定を行っている。

もともと典型的な郊外居住によるマイカーを前提とした市街地形成が進んでいた川越市では、2006年に市街化調整区域の開発制度を導入した。この規制緩和の影響は大きく、安価な住宅地を供給する手法として、市街化調整区域での住宅開発が一層熱を帯びた。実質的に制度が稼働した6年間、市街化区域での開発を市街化調整区域の例外的な開発が大きく上回ることとなり、開発の許可件数で4.2倍、開発面積で2.4倍を記録した（注7）。

川越市における市街化調整区域開発の規制緩和は、本来開発を抑制すべきエリアとして指定されていた市街化調整区域に、住宅開発を極端に誘引する結果となった。この間、市街化区域においては人口減少が進展し、郊外の農業地域では、浄化不十分の生活排水による農業用水路等の汚濁の問題が顕著となるなど、課題が山積した。2011年、市長の交代を機に、市街化調整区域開発の規制緩和制度は廃止され、その後立地適正化計画を策定し、コンパクトシティの形成に向け仕切り直すこととなった。

コンパクトシティ、あるいは「コンパクト+ネットワーク」の形成に向けて、市街化調整区域の開発抑制は不可欠であり、全国で導入されている同区域の開発を認める制度は、なるべく早い段階で見直すことが必要となる。さらに、今後は市街化調整区域での不動産取引を抑制するための工夫も必要となろう。たとえば、市街化区域内のインフラ整備を促進するために、当該区域に所在する土地や家屋に課税されている都市計画税とは逆に、市街化調整区域における開発行為に課税する方策も検討に値しよう。川越市の例からわかる通り、安価な住宅地を供給するために行われている市街化調整区域の開発は農業用水の汚濁や人口密度の低下といった外部不経済を生じている。その外部不経済に対処するため、自治体は追加の投資を余儀なくされており、外部不経済を内部化する手法として、課税も一考に値する。

立地適正化計画を策定する自治体においては、単に市街化区域の都市基盤整備に終わることなく、行政域全体の土地利用政策を包括的に見直し、整合性を図ることが求められる。

D. コンパクト化までの補間政策

コンパクトシティ政策は息の長い取り組みであり、必ずしも5年、10年で成果が出るものではない。場合によっては、実現までに1世代から2世代の期間を要する可能性もある。そうした状況を踏まえ、コンパクトシティと並行して、人口密度が極端に低下したエリアや限界集落において持続的な居住環境を維持するためのインフラ整備のあり方についても検討を要する。

(2) 行政各主体の対応

上記した課題への対応を、主体ごとに整理すれば下記の通りである。

国による対応

都市計画法第34条で認められる市街化調整区域の例外的な開発許可について、法改正も含め、国として制度の見直しを行うことが必要な時期に来ていると言えよう。加えて、農地転用による宅地供給を抑制するため、立地適正化計画を主導する国土交通省と、農地転用の所管官庁である農林水産省が調整を行い、国として今後の土地利用に関するランドデザインを提示することが求められる。また、住宅購入希望者、大手小売事業者にとって、中心市街地への投資がメリットとなるよう、税制などの

経済的手法を取り入れることも、国として検討すべきである。

都道府県による対応

都市計画同様、都市圏レベルでコンパクトシティに取り組むため、広域での市町村間の合意形成が図られるよう、県が調整役になることが求められる。加えて、コンパクトシティ政策にネットワークの考え方が取り込まれていることから、基幹公共交通網の再編や新設に向けた議論は待ったなしである。

市町村による対応

コンパクトシティ政策の中心的な役回りであり、計画の成否のカギを握る主体である。より絞り込んだエリアに都市機能や住宅を呼び込むため、意欲的な誘導区域の設定と郊外開発の抑制に向けた条例の見直しなどが求められる。ただし、居住誘導区域からはずれてしまうエリアでも決して住宅が無くなるわけではない。人口密度の低下が進むなかで、技術革新を取り入れながら、郊外の居住環境を効率的に維持していくための方策も、各々検討することが必要となる。

(注6) 岐阜市の立地適正化計画では、都市計画の市街化区域において今般設定された居住誘導区域に含まれないエリアについては、引き続き従来の都市計画マスタープランの整備方針を基に、良好な住環境の維持・保全を図るとともに、地域交通等の居住に関するセーフティネットの維持・確保に努めるとしている。

(注7) 野澤千絵「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—都市計画法第34条11号の区域指定を廃止した川越市と堺市を対象に—」公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集、Vol.47, No.3、2012年10月。

7. おわりに

わが国人口動態をみれば、今後全国ほとんどの自治体で、人口減少は避けられない。そうしたなかで、行政によるインフラ整備の費用対効果や住民サービス提供の効率性を維持・向上させていくために、まずは野放図な都市の拡大を抑制しつつ、長期的視点で市街地のコンパクト化を進めることは欠かせない取り組みとなる。そのためにも、農地転用や郊外開発を抑制するとともに、立地適正化計画の考え方にに基づき、都市機能や住宅立地の集約を進めていくことは、望ましい政策の方向性である。

ただし、依然として自治体間の取り組みには温度差があり、都市圏として連携を図ることができる状況にはない。また、コンパクトシティ政策やスポンジ化対策に取り組みながら、市街化調整区域の開発を容認している自治体も多い。

コンパクトシティ政策を実効性あるものにしていくためには、国と問題意識や危機感を共有しながら、それぞれ単独の計画や施策にとどまることなく、都市圏の発想で周辺自治体と緊密な連携をとり、かつ行政域全体の土地利用政策を包括的に見直し、整合性を図ることが求められる。

(2018. 3. 28)

参考文献

- ・藤波匠 [2010]. 『地方都市再生論』日本経済新聞出版社 2010年 6 月22日
- ・今西芳夫 [2012]. 「都市計画法開発規制緩和の功罪 (34条11号関連)」埼玉県不動産鑑定士協会ホームページ、2012年11月14日

-
- ・樋口修 [2009]. 「農地制度改革の課題と論点」 国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 632、2009年2月3日
 - ・福本慎吾 [2006]. 「市街化調整区域における開発規制緩和の実態と課題」 『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第8巻第4号、2006年3月
 - ・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」 都市計画学会論文集 Vol.47 No.3、2012年10月
 - ・国土交通省資料 [2017]. 「立地適正化計画作成の手引き」 2017年4月10日改訂