

## 第14回小委員会における主なご意見

### Ⅱ. コンパクトシティ政策

#### 1. 人口減少社会におけるコンパクトシティ政策の意義

- 「コンパクトシティの取組は、縮小均衡を目指すものではない。」と記載があるが、これからもどんどん行くんだというメッセージにも繋がりがねず、誤った捉えられ方をする可能性があるので、人口減少に正面から向き合って、集積を伴ってQOLを維持するといった記載にすべきではないか。
- 「より住みやすいまちづくり」と記載があるが、働く、生活する、文化を享受するなど都市機能誘導区域を含めたコンパクトシティ全体をいうのであれば、住むということに限定されないのではないか。
- 「外側にこれ以上市街地が拡散することを抑止」と記載があるが、抑止するだけではなく、周辺環境を保全する等外側からの圧力という意識があっても良いのではないか。
- 大きい方向性としては、ぜひ、コンパクトシティは進めてほしい。ただし、コンパクト（縮小）ということ自体に非常に抵抗感があると思われるため、住民へのアプローチの仕方については検討すべきである。

ドイツやフランスでは、住宅の需給均衡が交通政策と並んでコンパクトシティ政策の重要な要素となっているが、日本では都市計画と住宅政策の所管が異なるため、コンパクトシティの取組が都市計画区域面積の拡大や縮小といった都市計画の観点から説明されることになり、結果として都市計画関係者以外の聞き手から強い反発を招いてしまうことがある。今後、コンパクトシティ政策は国土交通省の政策の柱になると思うので、広く理解を得るため、省全体でこの政策に取り組んでいくべきではないか。
- コンパクトシティの政策的な意義は、永い歴史の中で蓄積されてきた都市の資本をもう一度使うという中であらたな均衡を求めていくことだと思う。

## 2. 立地適正化計画の策定・効果等

### (1) 現状

#### ②立地適正化計画の内容

- 地価動向という記載があるが、地価分析をしている者からすると、動向という時系列を含めた意味の言葉を使うと地価は下がってはいけないのかと受け取ってしまう。シュリンキングを行うと、マクロの動向では地価の下落が起こる。時系列では地価が下がってしまうが、政策を打ったところでは下がり方が抑えられるととらえるなど、地価動向をみるとときには注意が必要である。
  
- 目標年での趨勢人口と目標人口の関係については、これまでの人口の自然増に対して、現在の急速な人口減少と出生率の低下、外国人居住者の受入れには積極的ではない現状を踏まえると、目標年の趨勢人口さえ実現が不確定な状況の中であり、この趨勢人口にさらに上乗せした目標人口を設定すると、住宅の需給バランスが大きく乖離し、結果として不動産市況的に厳しくなってしまうおそれがある。このような上乗せの目標設定をする自治体をなくすため、目標設定に対する技術的助言と誘導的補助施策をセットにした仕組み作りを検討することが必要なのではないか。

#### ④立地適正化計画の各種制度の活用状況

- 届出に対し、あつせん・勧告がほとんどなく、情報提供がたくさんなされている状況である。ただし、情報提供の中には、建築の検討要請も行われている。行政指導を法定すると、法定指導は使われずに法定外の指導が充実することは日本の地方公共団体にはよくあることである。こういうことができるという情報提供が大事であるため、区域の設定に伴い、この5年間で地方公共団体が行ってきた情報提供の事例を説明することが、重要だと思う。

#### ⑤立地適正化計画の効果

- 以前の議論でも記載データから立地適正化計画の効果を読み取るのは難しいということだったので、中長期的な視点という記載入れたのは良いが、更に、「直ちにこれだけで効果を計るものではない」という記載をしてもよいのではないか。

- 立地適正化計画の効果の評価指標（居住誘導区域への人口の集積状況、都市機能誘導区域への誘導施設の集積状況）があるが、世の中全体がシュリンクしていく中では、適度に下がる必要があることも可能性としてはあり、絶対的な評価ではなく、相対的な評価であるベンチマーク指標を用いる必要もあるのではないか。
- 居住誘導区域への人口集積は、居住誘導区域の設定範囲による影響が大きいことから、メッシュ単位の人口密度の動向を実際上の指標とすべきではないか。ただし、世の中の流れとして、とにかく5年で評価されるので、そのために用いる指標と本当にマネジメントするための指標は別にすべきと思う。
- コンパクトシティ政策は効果が出るまで時間がかかるが、だからこそ早期着手とスピードアップが必要ということだが、何を持って効果とするのか。例えば、人口の動きをみたところでコンパクトシティ政策によるものか経済政策によるものかわからないと感じる。

#### ⑥コンパクトシティ政策への理解を深める取組

- モデル都市において、公共交通との連携はわかりやすいが、健康や子育て施策との連携については、まちづくりに取り組む人に、具体的にどのように連携を図ったのか丁寧に説明する必要があると感じる。

#### ⑦居住誘導区域や非集約エリアの現状

- 日常生活に必要な病院、小売店舗の立地について、用途規制や容積率等が課題となっている場合があるという点については、以前の小委員会でも意見があったと記憶しているが、メッセージ性の観点から表現を慎重に検討すべきである。
- 住宅においては総数が重要であり、現状では、住宅戸数を維持することも困難であるため、フラット35まで持ち出して、住宅を増やすような話をすることは避けるべきではないかと思う。住宅の需給バランスに踏み込まないと全体として筋が通らないと感じる。

## (2) 5年間の評価と今後の対応の方向性

- 立地適正化計画制度の制度創設から5年経ったが、5年ということは、自治体が計画を作成してからまだ間もない時期であるため、その時点で国から評価されても困るということが本音ではないか。10年～30年の時間をかけて都市の構造をコンパクトにしていく最初の5年間であり、人口増加などの話をして、立地適正化計画だけに起因しているかどうかもわからないことなどから、現時点では、現在の施策とそのあり方、また施策の組立に対するアドバイスとする方がよいのではないか。例えば、施策の組み立てを間違った、公共交通網形成計画と立地適正化計画の連携を図ったが見直してみるとバラバラなことを言っていた、などがあった場合に、そのまま進めていくのではなく、作ったばかりの計画であっても、計画内容を見直すことが可能であるなどというメッセージを出せればよいのではないか。
  
  - 評価をするよりも、評価の方法、目線、やり方、考え方や、どのようなデータがみればよいか、例えば、10年後ぐらいに地価をみるとよいのではないかなど評価の適正なタイミングなどを伝えていくことが良いのではないか。そうすれば、自治体が焦らずに自分たちの体制を組み立てることができるのではないかと思う。
  
  - 10万人未満の都市において立地適正化計画作成が進んでいない点については、情報提供で対応するような印象を受けたが、進んでいない原因を総括して、それに対する方策を検討すべきと思う。
  
  - 線引きも行っていないような3万人程度の小規模市町村は、まず居住誘導区域の線をどう引いてよいかすらわからないという状況もあり、相当な支援がないと早期着手、スピードアップは困難である。10万人以下の小規模自治体でなぜ作成が進んでいないかを検討する必要があると思う。
- ①データ分析等と将来像に基づいた適切な計画作成の促進
- 「メッシュデータ」とあるが、四角でくくるだけでなく、町丁目で見た方がよい場合もあるため、「小地域データ」とした方がよいと感じる。

- 利用できるデータの充実とあるが、都市計画では、5年前のデータで今を語ることが多いと感じる。リアルタイム性の高い、空間粒度の細かいデータなどを使いながら意思決定をしていくことが重要になってきているのではないか。
- 近年の経済理論では、現在の空き家増加や地価暴落の原因は、2000年頃までどの都市でも将来の過度な人口増加予測がなされることによって過剰に住宅や宅地の供給がなされた結果、需給の均衡が成立しなくなり、空き家や地価の暴落が発生したという考え方もある。このように、将来への過度な期待に基づいて誤ったフォアキャスティングを行った政策当局に対する指導も重要と感じる。
- 着工規制の強化によって中心部の空き家が増加したロンドンの事例のように、政策が需給構造に介入することで「政策の失敗」が発生する可能性があるため、規制は慎重にすべきであるが、情報の提供はきちんとやるのが政策の役割かもしれない。

### ③コンパクトシティの説明の強化

- ナッジ型の手法は、基本的に人の心理、無意識的なものに働きかける重要な手法だと思うが、他方で意識的なものに働きかけ、問題を意識してもらうということが、アカウンタビリティ、説明責任ということではないか。国の方でどのような問題があるかアジェンダを設定すること、国と地方公共団体が議論することで問題を可視化し、議論を意識化することにより、世論等にフィードバックしていくことにこそアカウンタビリティの意味があるのではないか。
- 「地価や商業動向」地価は国民にわかりやすい指標である一方で、過度に評価軸とすると、地価は資産価格のため、将来の期待や金融事情によって変化し、都市計画ではうまくいっているが、別の政策によって価格下落するという可能性もあるので、指標とする場合は注意が必要ではないか。
- 国際機関は、各国に対し一定の基準（マニュアル）を設けて、同一の基準

で統計を作らせることでデータを横並びにみることができる。都市計画での地方分権が進んだことにより、国と地方自治体が国際機関と国のような関係になってきているのであれば、国がやるべきことは、地方自治体が統計を作るためのマニュアルを作る、またどのようなものを作ればよいのか等を整理することではないかと思う。

- 30～40年前からの庭付きの家をもつことがステータスとされてきた市街地拡散志向に対し、居住誘導区域をまちなかに設定することで、賑わいのある、楽しく、歩いて暮らせる、10年、20年と持続可能な住みやすいまちになるという価値観を強く打ち出せば、コンパクトシティ政策は自ずと進むのではないか。米、仏、独の各国を視察した事例でも、定住人口が一定数あるエリアでは賑わいのあるまちづくりが定着していたと思う。
- 賑わい創出のためには、民間の力も必要であり、PPP、PFI等で民間企業を巻き込み、そのパワーを連携させながら、それぞれ独自の顔、文化を持ったまちを作り上げていくことが持続可能なまちづくりを牽引していくということをもっと強く押し出すべきではないか。
- とりまとめにあたり、目玉を検討すべきではないか。11号条例は目玉になるのだろうが、立地適正化計画については、どうか。情報提供と技術的助言がポイントになると思うが、必要なスキルの提供や地元住民を啓発する働きかけの方法等、より具体的な内容を提示できれば、自治体の取組促進にもつながるのではないか。また、そのような助言をする際、自治体からの情報提供を求め、国と自治体がWin-Winの関係を築けるような仕組み作りが重要ではないか。

#### ⑤立地適正化計画における広域連携の推進

- 何のために広域連携をするのか、国の立場をはっきりと示すべきではないか。立地適正化計画は各市町村で作成されるものであるが、都市構造の議論をする際は複数の市町村が含まれるため、全体をみながら計画することが本来のあり方であり、都市圏全体の視野を持って広域連携を水平的にやっていくことが重要である。都市機能誘導区域などのあり方も含め広域単位で一体

として総合的に整備、開発、保全するという趣旨を立地適正化計画における計画づくりでも反映させてほしい。

- 10万人未満の中小規模の都市が立地適正化計画の考え方に沿って財政効率性や集積の経済を実現するのは難しいと思うので、すべての都市に対して立地適正化計画の策定を促進することは現実的ではないのではないか。10万人未満の中小規模の都市に対しては、都市の集積を進めるのではなく、20～50万人規模の都市との連携等を進めるべきではないか。
- 中小規模の自治体の中には、美しい自然環境に恵まれた風光明媚な地域であるからこそ、土砂災害や河川氾濫の危険が高い地域が少なくない。そのような自治体にこそ立地適正化計画による誘導が必要であると思う。広域連携が単独で行うかという議論もあると思うが、ハザードエリアを外して居住誘導区域を設定することが困難な状況に置かれている地域においては、本来の意味で居住誘導区域をいかにすべきかということについて、国のサポートをぜひ進めてほしい。

#### ⑥居住誘導区域の魅力向上

- 居住誘導区域内での良好な住宅地形成とあるが、居住のために必要なものは住宅だけではなく、身の回りの買い物施設なども必要だと思うので、住宅に限らず、暮らしやすい空間を意識することが必要ではないか。良好な住宅地は都市計画的には低層住居専用地域がイメージされるため、このような表現をする場合の「良好な住宅地」の定義をしておくことも必要ではないか。
- 居住誘導区域がどのような区域であるべきかという議論が重要であり、良好な住宅地の形成とあるが、住宅だけとってみても、どのような水準の住宅地を目指すのかがある。横浜の住宅市街地は、人が集まり、空き地は減ってきているが、分割が進んだ50㎡程度の敷地に3階建ての住居が建ち並び、そこに若い世代が居住している。その人たちが高齢化した時に3階建ての建物が果たして良いストックといえるのだろうか。また、工業地域にマンションが建ってしまった。このように、居住誘導区域の中にも様々な問題があると思うので、その点についても議論すべきと感じる。

### ⑦いわゆる非集約エリア（市街化区域内の居住誘導区域外）の将来像

- プラスサムの社会の話をしているのであれば、非集約から居住誘導区域に誘導することにより、現状よりも世帯や人口が増えていくということで良いと思うが、マイナスサムの社会において非集約から居住誘導区域に誘導することで、居住誘導区域の人口が増えるということにはならないのではないか。非集約から誘導することで居住誘導区域の人口が増えることを前提とした建て付けになっているのではないか。
- 全体的なとりまとめかたとして集約・非集約という対立構造を持って、違った概念により両者を2分するようなまとめられ方になっているが、コンパクトシティを進めたとしても集約部分にも空閑地が残り続けるので、非集約と居住誘導区域を貫くような概念が必要なのではないか。中小規模の都市においては、歴史的にみても、集約されたところとその他の田園地帯という構成をそもそも持ってこなかったが、こうした都市に対し、空間構造の2分化するということを持ち込もうとするのであれば、そこに違和感が生まれてコンパクトシティが浸透しなくなるのではないか。無秩序にスプロールした市街地をどうにかするということは賛成であるが、人が増えるエリアと人がどんどん減るエリアという2分化された空間構造としてよいのか。

### 3. 市街地拡散の抑制

- 11号条例について、厳格な運用を求めることは大事であり、都市のコンパクト化と市街地拡散抑制は政策として一体ということを示す意味でも非常に重要。その上で、「にじみ出し的な開発」の概念については、輪郭が明確化していない、輪郭に限定がないという2つを示すことが大事であるが、今回の骨子では、限定や広範囲に及びすぎてはいけないという記載が欠けていると思うので、両輪ということを明記する必要があると思う。
- 市街地拡散のコントロールを図っていく点については、この分野は違法があっても裁判等にならず、そのまま放置されることが予想されるため、コントロールとは具体的にどのようにやっていくのか、例えば、コンパクトシティの補助金の要件に市街地拡散抑制の要素を加えるなど、何かしらの方策を検討する必要があるのではないか。



- 今回のとりまとめとは別に、今後の長期的な議論においては、例えば自動運転や、若者のコミュニティに対する考え方、ライフスタイル等、都市計画とは異なる視点で、人が生きていくという観点から市街地の拡散の要素を丁寧に洗い出し、コントロールするだけでなく、連携の可能性についても検討していくべきではないかと思う。

### Ⅲ. 都市居住の安全確保

- 「国としては、居住を誘導することが適切ではないエリアの居住誘導区域からの除外を徹底すべき」と記載している一方で、「居住誘導区域においては、必要な治水対策や土砂災害対策等に加え…」と記載していることは矛盾していると感じる。自治体が、危険な場所であることを承知で居住誘導区域を指定した場合には、国は基本的に責任を負わないという姿勢を示すべきではないか。やや無理なことを言っているのかもしれないが、そうでないと、居住誘導区域からハザードエリアが永遠になくならないのではないか。
- ハザードエリアという言葉の定義が、「災害発生のおそれのある区域」と記載があるが、おそらく法律で定められた言葉ではないと思うので、もう少ししっかりした定義づけが必要ではないか。記載箇所によって、法律で定義された意味を指す場合と、一般的に危険な区域を指す場合とで混在しているように思われるので、より明確に区別して記載するべきではないか。
- ハザードエリアは居住誘導区域に含めない方針を徹底しようということには基本的に賛成である。
- 居住誘導区域外は居住禁止区域ではないということをもっと意識すべきである。居住誘導区域から外れたからといって届出義務が課されるのみであり、相応の安全対策が取られていれば開発等を認め、問題があれば情報提供や勧告を行うという形もあり得るのではないかと考えられる。その上で、自治体があえてハザードエリアを居住誘導区域に含めようとする場合、自治体はその理由を明確にすべきではないかと思う。現在の居住者に対する安全確保という機械的な理由ではなく、将来に渡って居住を誘導するという明確な政策的判断の理由が伴わない限り、居住誘導区域に含めてはいけないという姿勢を国としても示すべきではないかと思う。
- 国や自治体は、居住誘導区域外のハザードエリア内の居住者、新規居住希望者に対して、災害リスク等の正確な情報提供をするため、様々な政策を用いて徹底していくことが必要なのではないか。例えばフランスの不動産仲介

では地球温暖化によるフラッドリスク上昇等の情報提供義務があり、サンフランシスコでも地震リスクを示す義務がある。国や自治体が居住制限のような介入をすることは難しく、情報提供の結果として新規需要（新たな居住の希望）や留保需要（従前居住者の居住継続判断等）が減少し、地価が下落することは決して大きな問題にはならないと考える。

- ハザードエリアを居住誘導区域に含めないという大きな方向性はよいと思う。一方で、立地適正化計画と関係がない防災対策への言及については、この報告書には記載する必要はないのではないかと思う。どこまで記載するかは大事なところではないかと感じる。例えば、水害、火災、地震は、各々個別の事業手法で対応すべきものであり、立地適正化計画の線を引くというツールのみでは、対応することが難しい部分もあるのではないか。災害対策についてはその種類ごとに個別で議論して事業手法を組み立てるべきではないか。また、立地適正化計画にも、その対策が有効な災害とそうでない災害とがわかるよう、より内容を絞り込んだ記載が必要なのではないか。
  
- 居住誘導区域外のハザードエリア内の地価が安いことにより、かえって新たな居住が発生してしまうとのことだが、立地適正化計画との関係を考えるときに、そのような状況を招いたのは、本当に居住誘導区域の指定が原因なのかということを考えてもよいのではないか。客観的にリスクが高いエリアの地価が安くなるのは当然のことだと考えるので、そのようなエリアに新たな居住が発生することは、結果として災害リスク等の情報提供が正確になされていなかった、という可能性もあるのではないか。対処策としては「正しい情報を伝えない」ことではなく、それ以外の何らかの対策を取っていくということではないか。

#### IV. 今後に向けて（更なる検討課題）

- 最近では、例えば都市農業振興基本法や田園住居地域等の新たな都市計画の方向性も出てきているので、コンパクトシティ政策の更なる浸透のためにも、今後は都市機能の集約だけではなく、第2の柱立ての議論も積極的に検討されることが必要なのではないか。
- 水害の類いは基本的に場所を変えれば安全になるので、都市計画にも合いやすい。ただし、実際の居住者への対応については、コストの問題や本人の意思の問題もあるので、なかなか強く記載できないところだと思う。この場合、国や自治体が責任をとらないというやり方と、やり方を変えるということがある。例えば、火災に対しては建物や密集地帯のあり方を検討する、水害に対しては避難可能な建物高さを検討する等、建築規制と立地の関係性も踏まえて検討していくことが次の課題となっていると感じる。
- まだ立地適正化計画を作成していない中小規模の自治体のうち、例えば、両側の自治体を作成しており、当該自治体を作成しないことにより、両側に外部不経済を与えているようなケースでは、指導して作らせるべきだと思う。

## その他（総論）

- 地方自治体の職員が本骨子案を読んだときに、立地適正化計画が順調に進んでいるかどうかはわからないと思う。例えば、民間経営では、PDCA サイクルでその原因を把握し、対策を講じるため、同様に、原因とその対策などを把握して記載するとよいと思う。
- インフラコストは、中心市街地であっても、郊外の点在しているところであって一定であるため、郊外に居住している人が高い料金体系であるべきだと思う。そのような公平性の概念を取り入れていくとよいと思う。
- 本件とは別に、今後、考えるべき議題として、以下の 3 点が挙げられるのではないかと感じる。ただし、中間とりまとめに盛り込むものではなく、次回に送る課題と感じている。
  - ① 地価とインセンティブについては、居住誘導区域外にして地価が下がった結果、かえって居住が増えてしまうという均衡を起ささないための対応策を検討すべきではないか。
  - ② 都市計画は地域の指定だけでなく、上にどんな建物があるかという点も本来は関係しているため、交通計画との連携だけでなく、住宅政策や建築基準など、所管部局を越えた政策を打ち出すかどうかについて、検討が必要ではないか。
  - ③ 都市の延長線上に非都市があるとすると、都市を限定することができないが、都市と非都市の魅力の違いは知恵を出して検討していくべきではないか。それぞれの魅力を考えるにあたり、定量的ではない要素を取り込み、どうすれば、持続可能なまちづくりをするイメージにつなげていくことができるか、民間企業や生活利便施設の話もでてきたが、これまでの都市計画の分野との接合についても検討すべきではないか。
- 本骨子案では、大きな方向性から詳細な技術論的な内容まで並立的に記載されているが、本委員会の趣旨としては、対外的なメッセージを発信することが非常に重要だと考えるので、まずは大きなメッセージの枠組みを検討し、場合によっては細かい分析等の内容は全て参考資料に含めてもよいのではないかと考える。

いかと思う。大きなメッセージについては、本日の議論では複数の委員から様々な意見が出たが、大きな方向性はそこまで異なっていないように感じた。

以 上