

I. はじめに

II. 取り組むべき施策の背景・現状と今後の対応の方向性

II-1. 多様な暮らし方・働き方に応じた実効性のあるコンパクト・プラス・ネットワークの取組の推進について

(1) 都市構造の「軸」と「拠点」(コンパクト・プラス・ネットワーク)の高質化・多様化について

①背景・現状

②今後の対応の方向性

- 1) 都市の骨格となる公共交通軸の確保
- 2) 公共交通軸と連携した地区内交通と魅力的な空間形成
- 3) 多極・多層的かつ集約型の拠点における都市機能誘導区域・誘導施設の
設定
- 4) 居住誘導区域における生活の質の向上
- 5) 公共交通軸と連携した拠点としての産業・雇用の場の位置づけ
- 6) 持続可能な都市経営の視点からの適切な目標設定

(2) 市町村域全体の観点からの土地利用について

①背景・現状

②今後の対応の方向性

II-2. 広域・施策横断的な都市計画の取組について

①背景・現状

②今後の対応の方向性

- 1) 広域的なまちづくりの取組の推進
- 2) まちづくり分野と他分野の密接な連携

II-3. まちづくりGXについて

①背景・現状

②今後の対応の方向性

- 1) 都市の緑地の質・量両面での確保
- 2) 森林への都市の貢献のあり方
- 3) 市街地整備と一体となったエネルギーの面的利用

II-4. 社会の変化に対応した柔軟なまちづくりについて

①背景・現状

②今後の対応の方向性

- 1) 制度の効果的な活用による都市施設の再構築への対応
- 2) 都市施設の適切なマネジメントへの対応
- 3) 社会のニーズに対応した市街地整備事業の推進に向けた運用の改善
- 4) 時間軸を踏まえた立地適正化計画の策定

II-5. 多様な地域における継続的なエリアマネジメントについて

①背景・現状

②今後の対応の方向性

- 1) エリアマネジメント団体が活動しやすくなる環境整備
- 2) 事業完了後の継続的なエリアマネジメントの実現
- 3) エリアマネジメント団体の活動促進に向けた法人制度の見直し

II-6. 都市に関わるデータの取得、デジタル技術の活用について

①背景・現状

②今後の対応の方向性

- 1) データを活用したまちづくりの推進
- 2) スマートシティの取組の強化
- 3) データのデジタル化・オープン化、オープンイノベーションの推進
- 4) 自発的な取組を促すためのユースケース創出と横展開
- 5) デジタル人材の育成・確保

III. 今後、さらなる検討が必要な事項

I. はじめに

我が国を含め、およそ都市は、都市政策や都市経営を通じ、人口や産業を一定のエリアに集積させる構造とすることにより固定的なコストを抑え経済性を高めてきた（密度の経済性）。しかし、人口減少や少子高齢化等の社会経済状況の変化により、公共交通を含めた生活サービス等を十分な水準で維持していくのが難しくなる地域が生まれているなど、多くの地方公共団体が一定以上の人口密度を維持できないことによる持続可能性の危機にさらされている。このような環境下で、特に規模の小さい市町村について、自らの人員のみでは都市計画の策定や運用が困難になるケースが生じている。一方で、コロナ禍を契機とした人々のライフスタイルの変化や最先端技術の進化・普及により、持続可能な都市に求められる人口の密度集積のあり方がこれまでよりも多様なものになってきており、多様なニーズに沿った密度管理のあり方が求められている。これと併せて、都市において Well-being（人々の満足度）向上への要請が年々高まっていることにも留意が必要である。これまで以上に各地域における人口や土地利用等の状況を踏まえた都市構造の検討が求められている。

気候変動の加速や生物多様性確保への脅威などの地球規模の課題への対応も都市構造のあり方と密接なかかわりを持っている。すなわち、都市は人口や資産、産業等の集積地であり、環境問題や人口減少への対応など国土全体の課題が集約され、それを率先して解決する役割を負っているといえる。これらの危機や課題を解消していく上では、都市にかかわる各主体がいかに連携しその持てる力を発揮できるかが重要であり、デジタル技術の活用など社会の新たな動きを取り込みつつ、柔軟で有効な取組を進めていくことが肝要である。こうした社会をめぐる新たな潮流を踏まえて、今後の都市政策のあるべき姿を模索することも求められている。

今般の都市計画基本問題小委員会における一連の検討の中で取り上げたテーマは多岐にわたるが、いずれも都市政策を巡る今日的な課題に対応したものである。まず、社会の変化や新たな価値観に対応した都市政策全体に通底する方向性として、まちづくり GX の取組や都市の課題解決に向けたデータやデジタル技術の活用等が挙げられる。また、様々な都市政策における取組を検討する上での前提となる都市構造を検討する視点として、多様な暮らし方・働き方に応じた実効性のあるコンパクト・プラス・ネットワークの取組や、広域・施策横断的な視点を持った都市構造

の検討が必要である。その上で、都市の拠点の魅力向上や個別の都市計画を通じた日常生活を営む身近なエリアにおける魅力向上に向けた取組として、エリアマネジメントの推進や柔軟なまちづくりに取り組むことも求められている。これらはマクロからミクロまでを見通した都市政策の体系としていずれも重要な課題であり、相互に関連させながら検討していくことが肝要である。

こうした観点から、都市計画基本問題小委員会では、令和3年12月から議論を重ねてきた。本提言は、これまでの議論の成果を踏まえ、今後の都市政策の方向性を提言するものである。

【本提言の構成】

1. 多様な暮らし方・働き方に応じた実効性のあるコンパクト・プラス・ネットワークの取組の推進について
2. 広域・施策横断的な都市計画の取組
3. まちづくり GX
4. 社会の変化に対応した柔軟なまちづくり
5. 多様な地域における継続的なエリアマネジメント
6. 都市に関わるデータの取得、デジタル技術の活用

II. 取り組むべき施策の背景・現状と今後の対応の方向性

II—1. 多様な暮らし方・働き方に応じた実効性のあるコンパクト・プラス・ネットワークの取組の推進について

(1) 都市構造の「軸」と「拠点」(コンパクト・プラス・ネットワーク)の高質化・多様化について

- 我が国の多くの都市では、人口減少・少子高齢化が進み、都市中心部と郊外で求められる機能の違いや、大都市と地方で有する資源に偏在が見られるなど地域間での課題も顕在化しており、密度の経済性を活かして良好な居住環境を維持する観点から、一定程度の居住人口と都市機能の集積を通じて地域の機能や魅力を高めることがこれまで以上に求められている。
- 多極ネットワーク型コンパクトシティの推進は、都市中心部における居住や都市機能の集約・確保だけではなく、ポストコロナの多様な暮らし方・働き方を支える人間中心のコンパクトなまちづくりの実現に向けて、日常生活を営む身近なエリア(ネイバーフッド)にも必要な機能が確保された地域生活拠点を形成し、各拠点の魅力向上等を図ることが重要である。その際には、公共交通軸の確保と、居住や都市機能の誘導等に係るまちづくりの取組を、連携して進める必要がある。
- また、持続可能な都市経営の視点からの立地適正化計画にかかる適切な目標設定を更に追求していくことも重要である。

①背景・現状

我が国の多くの都市では人口減少・少子高齢化が進むとともに、都市中心部と郊外で求められる機能の違いや、大都市と地方で有する資源に偏在が見られるなど地域間での課題も顕在化しており、密度の経済性を活かして良好な居住環境を維持する観点から、一定程度の人口と都市機能の集積を通じて地域の機能や魅力を高めることが一層求められている。

地域を構成する要素のうち公共交通ネットワークは特に重要である。しかし、人口減少・少子高齢化等が進むことにより公共交通に対する需要は長期的に下落傾向にあることに加えて、コロナ禍を契機とした経営の悪化や、それに起因する路線廃止等によるサービス水準の低下により、さらに利用が減

少する「負のスパイラル」に陥っている。立地適正化計画において居住誘導区域などの設定にあたり考慮した基幹的な公共交通軸を形成している鉄道やバスなどのサービスレベルが低下している都市も多く存在しており、多極ネットワーク型コンパクトシティの根幹をなす公共交通ネットワークの維持・確保は喫緊の課題である。地域公共交通の厳しい状況を踏まえると、地域の関係者の連携・協働＝「共創」を通じ、地域公共交通ネットワークの「リ・デザイン」（再構築）¹を進めることにより、利便性・持続可能性・生産性を高める必要がある。

立地適正化計画は令和4年12月末日現在で470件策定されており、令和6年度末までに立地適正化計画を作成する市町村数を600件とする政府方針の目標達成に向けて概ね堅調に推移している。しかし、立地適正化計画に公共交通軸とそれを支える拠点整備等の取組が一体的かつ、即地的・具体的に位置づけられている都市は現状では僅かな割合にとどまっているなど、コンパクト・プラス・ネットワークの取組の実効性を更に高めるためには課題も見受けられる。こうした状況に鑑みれば、公共交通ネットワークの維持・強化とコンパクト・プラス・ネットワークに係るまちづくりとの連携の強化を更に図っていくことが重要と考えられる。

多極ネットワーク型コンパクトシティにおいては、都市内における拠点が多極・多層的に立地し、これらが公共交通等のネットワークで有機的に接続された都市構造を想定している。そのような中、実際に都市機能誘導区域や誘導施設の設定にあたっては、多極・多層的かつ集約型の都市機能誘導区域や誘導施設の設定がなされている都市が存在している一方、実際の都市機能の立地状況に応じた区域設定がなされていない場合や、都市機能誘導区域内における立地を促進すべき都市機能について各拠点の性格に応じたきめ細かい誘導施設の設定が必ずしもなされていない場合が見受けられる。また、都市機能の集約については、都市機能誘導区域外の誘導施設数の行政区域全体に占める割合が計画策定以降に増加している都市が約4割存在するなど、

¹ 令和4年度に開催した交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会において議論し、令和5年2月に部会としての「中間とりまとめ」を公表。

(参考：https://www.mlit.go.jp/report/press/sogo12_hh_000295.html)

必ずしも進んでいない都市も見受けられる。

特にポストコロナの新しい暮らし方・働き方が求められる中で、日常生活を営む身近なエリア（ネイバーフッド）に必要となる機能が多様化する中、これらに対応した都市機能誘導区域及び誘導施設の柔軟な設定には多くの都市で至っていない。都市機能の適切な立地誘導に至ることがあくまで大前提であり、いたずらに都市を拡散する過度な拠点設定とならないよう留意は必要であるが、計画が持つ事前明示性を踏まえ、目指すべき都市構造に合わせた都市機能誘導区域や誘導施設を計画上に適切に位置づけることを促していくことも必要である。

立地適正化計画の目標設定については、人口減少の深刻化や、公共交通サービスレベルの低下といった課題を抱える中、苦慮しながら人口、公共交通に係る目標設定をしている市町村が少なくない。そのような中、都市経営に直結する税収や歳出（公共施設の維持管理費など）、環境に係る項目を定量的目標として設定するなど、多様な観点でコンパクトなまちづくりの効果を評価する市町村も一部存在している。

②今後の対応の方向性

1) 都市の骨格となる公共交通軸の確保

都市圏全体における多極・多層的かつ集約型の都市構造の実現に向けて、特に地方においては、都心中心部の拠点や地域生活拠点の充実に加え、拠点間を結ぶ都市の骨格となる公共交通ネットワークの維持・強化が必要である。その際、公共交通ネットワークの確保の実効性を高めるためにも、そのような公共交通ネットワークの確保に係る取組とまちづくりが一体的に推進されることがますます求められているところであり、そうした取組の推進にあたっては、都市の骨格となる公共交通軸を即地的・具体的に定め、その形成と、それを支える拠点整備等に係る取組を一体的かつ具体的に、立地適正化計画に定めることが重要である。こうした事項を、中長期的なまちづくりの方針が示される立地適正化計画に位置づけることは、公共交通軸の維持・強化およびこれらと連携した魅力的な都市空間の形成に係る取組についての将来に渡る継続性・安定性を確保し、その実効性を高めることにつながると考えら

れる。

このような多極ネットワーク型コンパクトシティの都市構造の実現に向けた取組が確実に進むよう、国においては、地方公共団体における立地適正化計画と、地域公共交通計画をはじめとする公共交通に関連する計画との一体的な策定や、まちづくり部局と交通部局との連携促進のための適切な情報提供や支援体制のあり方等について検討し、地方公共団体による円滑な取組推進をサポートすることが重要である。

2) 公共交通軸と連携した地区内交通と魅力的な空間形成

公共交通軸と連携しながら、魅力的な空間形成を図るには、拠点内の回遊性や滞在性を向上させることが必要である。その際には、立地適正化計画に基づくコンパクト・プラス・ネットワークの取組と連携して、居心地が良く歩きたくなる歩行者中心の空間づくりをはじめ、量的拡充のみならず配置の適正化も含めた周辺まちづくりと駐車場施策の連携など、地区レベルでのきめ細やかな空間づくりを戦略的に進めることが重要である。なお、自動運転等の新技術や新たなモビリティに対応した都市施設のあり方についても、一体となって検討することが必要である。

3) 多極・多層的かつ集約型の拠点における都市機能誘導区域・誘導施設の設定

多極ネットワーク型コンパクトシティの実現のためには、都市中心部の拠点以外の公共交通軸上の拠点など日常生活を営む身近なエリア（ネイバーフッド）においても多様な暮らし方・働き方を実現可能とするために必要な都市機能の立地誘導や確保が図られることが重要である。そうした取組の実効性を高めるためには、多極・多層的かつ集約型の都市構造を実現するために必要な適切な区域設定、また届出・勧告制度を効果的に運用し、公共交通軸上の拠点周辺への都市機能や居住の誘導を推進することが重要である。

4) 居住誘導区域における生活の質の向上

ポストコロナによる暮らし方、働き方の変容も踏まえつつ、居住誘導区域

における生活の質を高める視点も重要である。例えば大都市郊外における、人口の集積がありながら居住機能のみに特化した地域において、コミュニティ形成への効果も念頭に置きつつ、新しいライフスタイルに対応した機能立地を図ることや、新しいモビリティの導入、自然と触れあえる空間の確保や公共空間の利活用促進による生活空間の質と機能の向上を図ること等が考えられる。

5) 公共交通軸と連携した拠点としての産業・雇用の場の位置づけ

立地適正化計画制度における都市機能誘導は、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施設を対象としたものであり、産業・雇用に関する施設については制度上の直接的な誘導施設の対象とはなっていない。一方、産業・雇用の拠点の立地は、通勤が公共交通利用目的の多くを占めるなどコンパクト・プラス・ネットワークに関する取組を進める上で大きな影響を及ぼす場合もあり、都市の骨格となる公共交通軸の確保を図る上で、計画への位置づけについて考慮すべき場合がある。そのような場合には、産業・雇用の拠点についても居住や都市機能を誘導する拠点と同様に、公共交通軸と一体的に立地適正化計画に位置付けることは、持続可能な公共交通ネットワークの形成を図る上で重要である。

6) 持続可能な都市経営の視点からの適切な目標設定

立地適正化計画の目標については、コンパクト・プラス・ネットワークの取組による政策効果（行財政効率化、環境負荷の低減、健康まちづくり等）を考慮し、各々の市町村が立地適正化計画により達成しようとするまちづくりのあるべき姿を踏まえて適切に設定をすることが重要である。その際には、各分野における評価マニュアル等を活用することも有効である。また、都市圏全体の持続可能な都市経営の視点も踏まえつつ、将来を見据えた目標設定（人口や公共交通等）が図られるよう、動的かつ経時的変化を踏まえたデータの活用や、周辺市町村等の必要に応じた連携等も選択肢に含めて検討することが重要である。

国においては、市町村によるこうした取組が着実に進むよう、適切な目標

設定を通じて実効的なコンパクト・プラス・ネットワークに係る取組を行っている事例やデジタル技術の有効な活用事例など、適切な情報提供を更に図ることが必要である。

(2) 市町村域全体の観点からの土地利用について

- 市街地外²での土地利用については、住宅等のバラ建ちや用途が混在するようなスプロール化はコンパクトなまちづくりの効果を毀損するおそれがあるため引き続き抑制すべき一方で、既存集落機能の維持等、市街化を促進するおそれのない限定的な土地利用の社会的要請はますます高まっている
- 多様化する地域ニーズに適切に対応しつつ、多極ネットワーク型コンパクトシティを進めるため、市街地内外を一体として捉え、市街地内³の魅力向上の取組に加えて、市街地外も含めた市町村域全体に目配りしたメリハリのある土地利用コントロールを導入することが重要。
- 市町村が目指す都市構造の理想像に向けた土地利用の最適化実現のためには都道府県による広域的な観点等からの支援など、市町村が土地利用方針を策定しやすくする環境整備にも取り組むべき。

①背景・現状

市街地外における既存集落機能の維持等、市街化を促進するおそれのない限定的な土地利用の社会的要請等に対応するため、市町村域全体に目配りされた土地利用方針等を策定したうえで、市街化調整区域や非線引き白地地域内も目指すべき土地利用の内容に応じてゾーニングし、併せて地域生活拠点を設定して一定の開発を誘導することなどに取り組む市町村が存在している。こうした市町村では、少なくとも市街地外におけるスプロール化は確認でき

² 市街化調整区域、非線引き都市計画区域内の用途地域の指定のない地域（以下、「非線引き白地地域」という。）及び都市計画区域外をいう。以下同じ。

³ 市街化区域、非線引き都市計画区域内の用途地域をいう。以下同じ。

ず、一部では市街地内の世帯数増加も確認できているなど、市街地外の開発もコントロールしつつコンパクト化が推進されている場合がある。また、そうした取組を行っておらず、市街地外におけるバラ建ちや用途混在等が生じている市町村の中には、中心市街地や既存集落の機能低下等への懸念から、市町村域全体に目配りした土地利用に取り組むことを検討している市町村も存在している。

②今後の対応の方向性

今後、更なる人口減少が見込まれる中、スプロール化を防止し、コンパクト・プラス・ネットワークの取組を一層進めていくことが重要であり、そのためには区域区分制度をはじめとした都市計画制度の活用は引き続き有効である。

その上で、多様化する地域ニーズに適切に対応しつつ、多極ネットワーク型コンパクトシティを進めるためには、市街地内外を視野に入れた上で、市街地内の魅力向上の取組だけでなく、市街地外含め、市町村域全体に目配りしたメリハリのある土地利用コントロールを導入することが重要である。その際には、各地域の成り立ちや災害リスク等様々な観点からの検討に加え、農政部局や住宅部局等他部局との連携等が必要である。また、コンパクト化の実現には一定の時間を要することへの配慮や、地方自治法で定められた自主条例など都市計画的な手法のみにこだわることのない幅広い視点も重要である。

なお、土地利用の最適化実現のためには、都市機能・居住機能の配置や公共交通サービス、災害リスク対応、環境対策等に加え、都市構造・土地利用再編に関わる環境・社会・経済的コストも含めた総合的な観点が重要であることにも留意する必要がある。

また、既存集落の機能維持や IC 周辺の施設整備等は必ずしもコンパクトシティの理念に反するものではないが、市街地外、特に市街化調整区域での開発については、スプロール化を招くものにならないよう留意しつつ、周辺地域に対する影響についても配慮すべきである。

これらの取組による土地利用の最適化実現のためには市町村が自ら土地利用方針の策定に取り組むことが重要となるが、隣接市町村の状況に対して考

慮する観点も必要となることから、都道府県による広域的な観点等からの支援など、市町村が土地利用方針を策定しやすくする環境整備にも取り組むべきである。また、各市町村・都道府県・都市圏域で目指すコンパクト・プラス・ネットワークの具体的都市構造を模索するプロセスの設計とそれを支える基礎データや分析技術の開発等にも取り組むべきである。

Ⅱ－２．広域・施策横断的な都市計画の取組について

- 都市計画にかかる取組等の実効性を高めるために、市町村の役割や権限等に配慮しつつ、広域的な観点等から技術的支援を行うなど、都道府県などによる市町村へのサポートが有効。
- 国土形成計画等で示される国土全体の目指すあり方と整合を図った広域の視点からの都市構造を目指すことが重要。また、カーボンニュートラル、ネイチャー・ポジティブの実現などさまざまな価値観に対応する取組が求められている。

①背景・現状

都市計画にかかる権限の多くが市町村に委譲されている中、市町村単体、都市施策単体のリソースでは都市圏全体を含めた広域で効果的な取組を行うことが難しい状況がある。そうした中、市町村域全体に目配りをした土地利用を進めるためには、隣接市町村の土地利用も考慮する必要性が生じるため、近隣市町村間の情報共有や広域的な観点からの方向性の提示等、都道府県の役割も重要であり、都道府県による広域的な調整や市町村への技術的支援が有効である。また、社会のニーズが多様化する中、都市の問題を都市計画的な手法のみで解決することには限界があり、他分野との連携を意識した取組が重要である。

②今後の対応の方向性

1) 広域的なまちづくりの取組の推進

市町村域全体の観点からの土地利用にかかる取組・調整はもとより市町村

が主体となって対応するものである。この際、ノウハウ等が不足する市町村が存在する実態等も踏まえ、取組の実効性を高めるため、市町村の役割や権限等に配慮しつつ、広域的な観点等から技術的支援を行うなど、都道府県などによる市町村へのサポートが有効である。

このため、国としても、都道府県による助言・調整等⁴の制度上の根拠や方法・手順等を示し、広域的な観点からの調整を行いやすくするなど、市町村をサポートする取組を一層促すことが重要である。また、予算支援を行うことや、都道府県などが行う先進的な取組など、全国の様々な取組事例を提示することも有効である。

2) まちづくり分野と他分野の密接な連携

まちづくりと密接に関係する様々な施策と連携し、整合性や相乗効果等を考慮しつつ、総合的な取組として進めていくことが重要であり、そのためにコンパクトシティ形成支援チーム⁵における情報共有・施策化への啓発を更に推進していく必要がある。

また、都市圏全体で実効性のあるコンパクト化を推進するために、国土形成計画や国土利用計画で示される国土全体の目指すあり方と整合を図りつつ、より広域の視点から持続可能な多極連携型の都市構造を目指すことが重要である。例えば、新たな国土形成計画（全国計画）の検討では、人口減少下にあっても、人々が安心して暮らし続けていけるよう、市町村界にとらわれず、官民が連携した新たな地域経営の発想により、デジタルを徹底活用しながら、暮らしに必要なサービスが持続的に提供される「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成」が重点テーマとして掲げられており、こうした観点から持続可能なまちづくりを進めていくことが重要である。さらに、世界的に価値観の多様化、社会経済状況の変化のスピードが高まっていることを踏まえ、都市政策をめぐる課題としてカーボンニュートラル、ネイチャー・ポジテ

⁴ 広域的な土地利用方針等の策定や市町村の取組に対する支援体制の整備、都市計画法 19 条 3 項、4 項による広域調整、取組事例の提示等が考えられる。

⁵ コンパクトシティを推進する省庁横断的検討体制として構築したもの。(参考：https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000016.html)

ィブ⁶の実現などさまざまな価値観に対応する取組が求められており、産業・雇用の拠点の適切な配置や利用しやすい住宅・移動手段の提供などの社会・経済にかかる今日的課題についても、都市計画の検討に際して考慮することも重要である。

⁶「生物多様性の損失を止め反転させ回復軌道に乗せること」をいい、令和4年12月に採択された昆明・モンリオール生物多様性枠組において同様の趣旨が合意されている。参考資料 P.45 参照

II-3. まちづくり GX について

- 気候変動への対応や生物多様性の確保など地球規模課題の解決や人々の Well-being の向上を図るため、グリーンインフラとして多様な機能を有する都市の緑地の確保や都市におけるエネルギーの有効活用などに取り組むことが重要。
- 都市の緑地に関して、その配置（立地）も含めた、官民が共通して目指すべき姿を行政として示すことや、民間資金の導入を図るための事業者の自発的な取組を客観的に評価できる仕組みの導入や取組を促すインセンティブ付け等についても検討すべき。

①背景・現状

<都市の緑地の質・量両面での確保>

気候変動への対応や生物多様性の確保や環境面での SDGs への適合など地球規模の課題についても都市が率先して対応することが求められる。気候変動対策やカーボンニュートラルに加え、令和4年12月に新たな世界目標である「昆明・モンリオール生物多様性枠組」が採択されるなど生物多様性の確保に関する国際的な関心が高まっている中、持続可能で災害などに対して回復力・対応力を有したレジリエントなまちづくりや生物多様性の確保に向けたまちづくり、新型コロナ危機等を契機に希求される Well-Being の向上等の人中心のまちづくりに向けた取組が急務である。こうした中、温室効果ガスの吸収やヒートアイランド現象の緩和、身近に親しめる多様なレクリエーションや自然とのふれあいの場、野生生物の生息・生育環境の確保などグリーンインフラとして多様な機能を有している緑地を都市空間に一層確保することが重要である。

近年、ESG 投資や企業の気候関連/自然関連財務情報開示 (TCFD/TNFD) の世界的な広がりが見られるなど環境分野における民間投資の機運が急速に高まっている。また、市民レベルでの取組も進んでおり、例えば、都市住民に新鮮な農産物を供給する機能をはじめ、グリーンインフラとして多様な機能を有する都市農地について、収穫体験イベント、観光ツアー、炊出訓練等の地域住民や農家等による都市農地の保全・活用の取組が、都心部とは違う形の

新たなエリアマネジメントとして地域に展開するなど、農を基軸としたまちづくりが現れている。

都市緑地の一層の確保に向け、公有地における国や条例等による地方公共団体の取組の強化と併せて、民間活力を活かした取組の推進が強く求められている。

<森林への都市の貢献のあり方>

都市空間におけるカーボンニュートラルを実現する上で、居住誘導区域や都市機能誘導区域の適切な設定など都市構造の変革が重要であるが、多様な機能を有する森林の確保も重要である。森林は木材等の林産物の産出、都市等から排出された二酸化炭素の吸収、多くの生物の生息地の提供など、気候変動への対応や生物多様性確保の観点、さらには水資源貯留や災害の防止等の多様な機能を有しており、都市はこれらにより、産業面、環境面、人々の健康の観点等からさまざまな恩恵を受けている。一方で、森林においては十分な資金循環が図られず、担い手不足に陥っており、持続可能性の低下や森林の有する機能の低下が懸念されている。

2050年カーボンニュートラル実現に向けて、都市政策との関連において住宅・建築物分野における木材の利用や、カーボン・クレジット制度の活用などが進められているものの、都市政策と森林整備・保全を連携させる取組は必ずしも十分ではない。

<市街地整備と一体となったエネルギーの面的利用>

CO₂総排出量のうち約5割が都市活動に由来しており、カーボンニュートラルの実現に当たっては、都市構造のコンパクト化によるCO₂排出量の削減や街区内でのエネルギーの効率的な利用が重要である。隣接する複数の建物間でエネルギーを融通し、防災性やエネルギー効率の向上を図るエネルギーの面的利用の促進に関する地方公共団体の取組は一部を除いて限定的なものにとどまっている。

②今後の対応の方向性

1) 都市の緑地の質・量両面での確保

都市空間における緑地の質・量両面での充実が一層求められる中、官民が連携して強力的に推進していくためには、都市にとっての緑地の意義・理念を整理した上で、都市の緑地に関して、その配置（立地）も含めた、官民が共通して目指すべき姿を行政として示すことが重要である。この観点から、緑の基本計画を活用することは有効であり、緑の基本計画と立地適正化計画との連携を深め、都市の将来の姿との関係性を明確にすることが望ましい。また、民間資金を活用した緑地の保全・創出を推進する上では、事業者の自発的な取組を客観的に評価できる仕組みの導入や取組を促すインセンティブ付け等についても検討が必要である。その際、都市空間を暫定的に公園や緑地として活用することも考えられる。

さらに、このような取組に対する国の方針を定め、地方公共団体の支援を強化することも検討するべきである。

また、都市住民に様々な恩恵を提供する里山の保全活用に向けた環境整備や、地域住民・企業などへのサポートに加えて、都市農地を地域の資源として捉え積極的にまちづくりに活かす方策についても検討が必要である。

2) 森林への都市の貢献のあり方

森林の整備・保全のために、事業者による森林に裨益する取組の懲憑や環境配慮型の開発誘導、住宅・建築物分野をはじめ木材を利用したまちづくりへの積極的な評価などを通じた木材の利用の促進等を含めて、都市政策の観点からも森林の整備・保全の後押しに取り組むことが重要である。

3) 市街地整備と一体となったエネルギーの面的利用

脱炭素社会の実現のためには、再生可能エネルギーをはじめとしたエネルギー供給における脱炭素技術の導入に加え、様々なレベルでの省エネルギー化が必要である。街区単位や地区単位といったエリアでの取り組みとしては、市街地整備と一体となったエネルギー面的利用を進め、エネルギー利用の効率化を図ることが有効な手段である。さらに、今後の新技術を活用したエネルギー供給施設への置き換えが可能であり、脱炭素化への一層の貢献が期待

される。そのため、まちづくりの多様な関係者において、エネルギーの面的利用に関するプライオリティが高まる施策を講じつつ、デジタル技術等の新技術の活用も含めた必要な支援の充実や、エネルギー需要密度の高いエリアにおける集中的な支援等により、災害時の業務継続性の観点のみならず脱炭素社会実現の観点も踏まえた一層の推進を図ることが必要である。

Ⅱ－４．社会の変化に対応した柔軟なまちづくりについて

- 社会経済を巡る状況の変化のスピードが高まり、都市政策に求められるニーズが多様化。
- 制度の効果的な活用による都市施設の再構築への対応や、時間軸を踏まえた立地適正化計画の柔軟な運用などにより、社会の変化に対応した柔軟なまちづくりを進めていくことや、社会ニーズに対応した市街地整備事業の推進に向けた運用の改善等に取り組むことが重要。

①背景・現状

デジタル化、グローバリズムの進展等に伴い将来的な社会経済情勢の変化のスピードが高まり、個人や企業の価値観が多様化・複雑化し、都市政策に求められるニーズが多様化している。

人口動態や都市機能立地を取り巻く状況が中長期の時間軸の中で大きく変化していることに伴い、都市施設に求められる機能が多様化しており、整備済みのストックにおいては老朽化・陳腐化が進んでいる状況が見られる。

本来、都市施設の都市計画決定は、長期的な計画的まちづくりに必要な都市施設の位置や規模を即地的に定め、計画段階における整備に必要な区域を明確化し、また都市計画法で規定された開かれた手続きにおいて住民の合意形成が図られるとともに、土地利用、各都市施設間の計画の調整も合わせて図られるといった意義があり、またその決定に基づき、建築制限が課され、事業を円滑に進める効果がある。そのような中で、都市計画決定できる都市施設の種類は多様であり、また各施設の解釈については都市計画決定権者の広い裁量が許容されているものの、例えば、基幹的な公共交通軸に係る交通施設など円滑な都市活動を支え、都市生活者の利便性の向上、良好な都市環境を確保する上で必要な施設であっても、都市計画決定の決定実績が限定的となっているものもある。その背景として、都市計画制度の柔軟な活用に関する十分な知見や理解が不足していること等も考えられる。

また、市街地整備事業の施行を通じ、公益的施設をより一層整備・存置し

やすくしたいとのニーズが地方公共団体等にある。こうしたことを踏まえ、市街地整備事業の目的や施行要件については、多様な地域的課題に対応して機動的に市街地整備を進めるため、これまでの施行地区要件等を変更しない中で、ガイドライン等により施行者における事業施行時に躊躇しやすい事項とそれに対応する柔軟な考え方等を示しているが、十分に浸透していない。また、既存建築物を活用した市街地再開発事業についても既に先行事例が存在するが、地方部の施行者を中心に必ずしも十分な理解が図られていない。

さらに、地方のみならず、大都市部においても将来的な人口減少や大規模な災害発生が見込まれる中、マネジメント・サイクルを重視した計画策定や適時適切な計画の見直しを前提としつつ、データや新技術等を活用した人口動態や社会経済情勢の変化を可能な限り考慮した立地適正化計画等を策定し、居住・都市機能の誘導を図っていくことが求められている。

②今後の対応の方向性

1) 制度の効果的な活用による都市施設の再構築への対応

都市アセットの柔軟な利活用や新モビリティの実装など、社会経済情勢の変化に伴う都市の公共空間の再構築を推進する必要がある。そのためには、都市施設の位置づけを法に基づいて開かれた手続により地域として公的に決定するための制度である都市計画決定をより効果的かつ柔軟に、またアジリティを考慮して活用することが重要である。この際、私権制限を伴う都市計画の公平性・公正性を確保することは前提としつつ、都市計画制度の持つ柔軟性を生かしながら、都市施設に求める空間像や機能などを規定する多様な事項を都市計画に定める等により、公共空間の再構築における都市計画の対応力を向上させることが有効である。

また、整備に至っていない都市計画施設の用地についても、社会経済情勢の変化に伴うニーズの多様化に対応するための柔軟な活用のあり方について、引き続き検討を進めることが有効である。

2) 都市施設の適切なマネジメントへの対応

量的整備により、都市施設については一定程度の充足がなされているが、新

しい利活用ニーズに応じた既存ストックの有効活用や老朽化・陳腐化への対応が図られることも重要である。例えば、量的充足からの転換期を迎えている駐車場について、機能向上のための適切な維持管理・更新や利用状況に応じた他用途での活用等を円滑に図ることを検討することが必要である。

3) 社会のニーズに対応した市街地整備事業の推進に向けた運用の改善

市街地整備事業に関する柔軟な考え方を採り得ることのさらなる周知だけでなく、都市再開発法の目的に反しない範囲で既存建築物を施設建築物として整備・活用する市街地再開発事業を推進するため、事業採算性の検証の必要性などの運用上の留意事項の注意喚起など、必要な対応を進めるべきである。こうした取組を通じ、事業に対する住民理解が更に深まることも期待できる。このほか、以下の事項を検討すべきである。

- ①土地区画整理事業における公益的施設の用に供する宅地に対する照応の原則の緩和規定に関して、照応の原則の緩和対象となる公益的施設であって住民利便の用に供する宅地の範囲の拡充など
- ②市街地再開発事業において、道路・都市高速鉄道を施設建築敷地内に設置・存置しようとする際に円滑に事業が進められるよう、関係する権利の取扱いの明確化

(4) 時間軸を踏まえた立地適正化計画の策定

計画期間中に生じる予見可能な人口動態等の社会経済情勢の変化や大規模災害の発生リスク等を踏まえて、中長期的なまちづくりの方針を示す計画である立地適正化計画において、時間軸を考慮した居住や都市機能を誘導する区域の方針などを柔軟に位置づけることで、時間軸を踏まえた居住や都市機能の誘導を効果的に推進できる場合がある。

さらに、被害想定を踏まえた被災後の復興の目標や手順などをとりまとめた事前復興まちづくり計画策定等の復興のための事前準備を推進する必要がある。大規模災害発生後の復興の局面で目指す都市構造等を事前に検討し、市街地が拡大しないよう留意しつつ通常の誘導区域等に加え、大規模災害を想定した誘導の方針を立地適正化計画に位置付けることで、平時から緩やか

に居住地や都市機能の移転を促すなど、防災面からの中長期的なまちづくりの推進方策について事前復興まちづくり計画との関連も含めて検討をすることが考えられる。

なお、上記の各活用場面においては、デジタル技術の進展などにより多様なデータや技術が活用可能であることについて十分に留意しながら、検討をすることが重要である。

II-5. 多様な地域における継続的なエリアマネジメントについて

- 都市アセットの活用にあたって、採算性が確保できないことや担い手不足が課題であり、エリアマネジメント団体などの活動の事業性を確保できるような制度の柔軟化や支援の仕組みが必要。
- 市街地整備事業完了後の施行区域における継続的なエリアマネジメントが維持される取組も必要。

①背景・現状

多様な地域における都市アセットの活用にあたって都市再生推進法人の指定や都市利便増進協定などの制度が存在しているが、都市サービス提供にかかる採算性が確保できないことや担い手不足が課題として挙げられている。住宅地や都市郊外部におけるものも含めて、継続的な取組につなげるための工夫が求められている。また、市街地整備事業完了後の施行区域について、整備後の施設利用も含めたマネジメントが十分に行われていない場合も存在している。

②今後の対応の方向性

1) エリアマネジメント団体が活動しやすくなる環境整備

都市アセット活用の担い手となるエリアマネジメント団体などの活動の事業性を確保できるよう既存制度の柔軟化の検討等が必要である。あわせて収益性の確保が難しい郊外の住宅地や空き家・空き地などの都市のスポンジ化が進むエリアにおいても、地域課題の解決に向けて公益性の高い活動に対して支援していく必要がある。

このような活動の多様化や公益性に鑑みて、都市再生推進法人の指定前後も地方公共団体がその活動に対して、適切な連携ができる仕組みが必要である。

2) 事業完了後の継続的なエリアマネジメントの実現

事業の企画段階から整備後の施設や空間の管理・運営段階まで一貫して行

うエリアマネジメントの普及を図るため、エリアマネジメント団体等への支援を充実させるとともに、地方公共団体に対し信託活用の有効性や取組の参考となる事例の周知が必要である。

3) エリアマネジメント団体の活動促進に向けた制度の見直し

地方公共団体との連携により特に公益的な役割を担うエリアマネジメント団体について、事業の公益性や行政からの支援、ガバナンスのあり方などを踏まえた法人制度や既存の地域組織との連携のあり方についての検討が必要である。

Ⅱ-6. 都市に関わるデータの取得、デジタル技術の活用について

- 都市政策において機動的に社会のニーズに対応するため、データの利活用やデジタル技術の活用が有効。
- スマートシティの取組の強化や都市計画に関するデータのデジタル化・オープンデータ化、デジタル人材の育成・確保等の取組を進めることが重要。

①背景・現状

社会経済情勢の変化のスピードが加速している中、都市政策において機動的に社会のニーズに対応し、多様化する人々のニーズに応え、「人間中心のまちづくり」を実現するために、データの利活用やデジタル技術の活用が有効である。これまで国土交通省を含む政府全体でスマートシティを実現するための取組が進められており、財政的支援制度やガイドブック、知見集が整理されている。

一方、市区町村のまちづくりへの新たなデータ利活用ニーズは一定程度認められる一方、ノウハウ、専門人材、予算等の不足によりほとんどの市区町村ではデータを用いた業務の大幅な効率化・高度化に至っていない。民間が多様なデータを保有していることに鑑み、官民学のデータ連携をより推進するような施策が求められている。

②今後の対応の方向性

1) データを活用したまちづくりの推進

「まちづくりのデジタル・トランスフォーメーション実現ビジョン」⁷で示されたとおり、データを活用することにより「人間中心のまちづくり」をより一層強力に進めると共に、これまで都市での活動やまちづくりに参加が難しかった人々の参加可能となるといった、デジタル技術による都市の多様性の確

⁷ 「まちづくりのデジタル・トランスフォーメーション実現会議」(R4.4 設置)において検討を行った、都市政策のあらゆる領域でDXを推進し、人口減少・少子高齢化の下で豊かな生活、多様な暮らし方・働き方を支えるサステナブルな都市—「人間中心のまちづくり」を実現するためのビジョン (R4.7 策定)

保といった視点にも注目すべきである。また、各地方公共団体や都市圏で目指すべき具体的な都市構造を検討するプロセスの設計や、地域主体のエリアマネジメントにデータをより一層活用していくことを進めていくと共に、それを支える方法論・技術の開発・適用、個人情報保護等への配慮に関する考え方の整理が重要である。

2) スマートシティ⁸の取組の強化

都市の様々な課題解決に資するスマートシティの取組を関係府省庁・部局および官民が連携しながら、より強力に支援していくべきである。特に、エリアマネジメントを含む都市空間のマネジメント（計画、整備、管理・運営等）においてデジタル技術やデータを活用することで、利用者ニーズをリアルタイムかつ的確に捉えることが可能となり、インクルーシブな都市空間マネジメントやサービス提供、サービス運営の効率化を図ることが期待できる。これにより、地域が主体となってエリア価値向上に寄与する活動がより容易に実施できるようになる可能性がある。また、このような、データ取得・連携およびデータに基づいた都市におけるサービス展開を図り、サイバー空間の活用と都市空間のマネジメントを一体的に推進する必要がある。その際、3D都市モデルの取組やデジタル田園都市国家構想の取組等と連携したり、データ連携基盤を活用した分野間連携をするなど、連携による課題解決に着目すべきである。加えて、スマートシティの取組が継続的に行なわれるために、積極的に取り組む地方公共団体を支援しながらも、これらの取組が自走できるよう留意する必要がある。そのためには、取組の受益の範囲を予め想定し、費用負担の考え方について実証段階から検討を行なうことが必要である。

3) データのデジタル化・オープンデータ化、オープンイノベーションの推進

官民学の異なる主体が保有するまちづくりに関するデータを公共財と捉えてオープンデータ化を進め、イノベーションを誘発するような環境を整備・

⁸ 「ICT等の新技術を活用しつつ、マネジメント(計画、整備、管理・運営等)の高度化により、都市や地域の抱える諸課題の解決を行い、また新たな価値を創出し続ける、持続可能な都市や地域であり、Society 5.0の先行的な実現の場」をいう。(参考：https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/smartcity/index.html)

維持することが必要である。このため、国・地方公共団体による都市計画基礎調査、都市計画決定情報、自然的環境に関する情報などのデータのデジタル化・オープンデータ化を進めるとともに、データの利活用・共有が容易になるようデータの標準化を進める必要がある。標準化にあたっては、3D都市モデルとの連携や、他の関連情報との連携が容易になるよう留意する必要がある。また、データの標準化が可能となるよう、地方公共団体の創意工夫を尊重しつつ、都市計画基礎調査の調査手法・調査項目等の標準化を進める必要がある。

4) 自発的な取組を促すためのユースケース創出と横展開

地方公共団体における都市計画情報等のデジタル化・オープン化のインセンティブを高めるために、データ活用やデジタル技術が都市計画分野の業務効率化等に寄与した先進事例を創出し周知を行うことが重要である。また、先進事例を参考とした地方公共団体の取組を促すため、国として社会情勢に合わせた手引き・ガイドラインの改訂等による、ノウハウの集約・横展開が必要である。

5) デジタル人材の育成・確保

官民のまちづくりに携わるプレイヤーが的確かつ安全にデジタル技術を扱えるよう、民間の外部人材との協働やシビックテック⁹団体と共同した研修・まちづくり教育を推進することにより、官民人材のデジタルスキルアップ向上の推進を図ることが必要である。

⁹ 市民自身が、テクノロジーを活用して、行政サービスの問題や社会課題を解決する取組を言う。

Ⅲ. 今後、さらなる検討が必要な事項

上記の通り、多様な問題意識に沿って多岐にわたった検討を進めてきたところである。今般提示した事項のほかにもなお、以下のような課題があり、引き続き検討が必要である。

○コンパクト・プラス・ネットワークの高質化・多様化にあたっては、コンパクトなまちづくりを進める上で必要となる公共交通をはじめとする総合的な交通体系の構築に関する取組が実効的かつ持続的にすすむよう体制などを含めた環境整備をどのように進めていくべきかという点について引き続き検討が必要である。また、自動運転等新技術の進展を踏まえた都市構造のあり方や、コンパクト・プラス・ネットワークの取組を進める上で国としてのKPI設定のあり方についても併せて検討が必要である。

○まちづくりGXについては、国・地方公共団体がまちづくりのGX実現に向けて果たすべき役割や都市計画との関係の整理を行うとともに、地方の森林への都市の貢献のあり方等についてもさらなる検討が必要である。

○柔軟なまちづくりや継続的なエリアマネジメントの推進に関して、スピード感を持ってエリアの価値を維持・向上し再構築する観点から、動的かつ経時的データを踏まえたデータ活用による都市計画策定の普及促進や、データの収集・利活用によるエリアマネジメントのサービスの拡充・多様化をどのように図っていくのかという点については、残された課題としてさらなる検討が必要である。

また、その前提となるデジタル技術やデータの活用については、都市計画基礎情報の扱いも含めて都市のデータ活用によるエリア活性化に向けた取組の推進をいかに図るかについての検討や、収集したデータの更新や保守管理のあり方について検討を進める必要がある。

○今後もデジタル化、グローバル化は一層進むことが予想され、社会の変化に対応した都市構造のあり方はどうあるべきか、都市政策として進むべき方向性は何なのかについて引き続き、不断の見直しと継続的な取組が求められる。