

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 骨子（案）

令和7年11月
国土交通省都市局

地域に民間投資を呼び込み、個性ある都市空間をつくる「令和の都市(まち)リノベーション」の推進

はじめに -本中間とりまとめの課題認識-

- 2002年に都市再生特別措置法を制定し、この間、都度、制度の見直しを図り、まちづくりに関する施策の充実を図ってきたところ。
- 他方で、都市再生特別措置法の制定から約四半世紀、立地適正化計画制度の導入から11年が経過し、右記に代表される社会情勢の変化が発生。
- とりわけ、地方部を中心に人口減少が急速に進み、仕事やまちなかの魅力の不足により、若者の地方離れが深刻化。地方都市の生活サービス機能は需要も担い手も不足し、このままでは存続が危機的な状況。

以下の5つの観点から、

地域に民間投資を呼び込み、個性ある都市空間をつくる

「令和の都市(まち)リノベーション」を進め、

全国で、今の時代に合った安全・快適なまちづくりを推進

1. 働く場所を始めとした都市機能の更なる集積による地域活力の向上
2. 地域の歴史・文化や景観・環境等の地域固有の魅力に根ざすまちづくりの推進
3. 地域の付加価値を高めるマネジメントの強化
4. 激甚化・頻発化する災害からの安全性・防災力の強化
5. これらを推進するための政策間、地域間での連携

- 本格的な人口減少社会への突入

我が国の人口は2008年をピークに減少に転換。2050年には、2020年比で東京都を除く46道府県で人口減少が進むと予想。特に人口規模の小さい自治体では深刻な減少が予想され、2050年には、人口5万人規模の自治体で生産年齢人口・幼年人口がともに2020年比で約半減すると想定。

- 買物弱者の増加

地元小売業の廃業、公共交通や既存商店街の衰退等により、高齢者等を中心に食料品の購入や飲食に不便や苦勞を感じる、買物弱者等が全国的に増加。店舗まで500m以上かつ自動車利用困難な「食料品アクセス困難人口」は、65歳以上高齢者の4人に1人の割合であり、特に地方圏でその割合が高いが、三大都市圏でも増加傾向。

- 災害の激甚化・頻発化

これまでの約40年で大雨の回数が約1.5倍増加。国際機関の予測によると、2040～2050年頃には気温は2℃程度上昇し、洪水発生頻度は約2倍に増加すると想定。

- SDGsへの関心の高まり

2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標として2015年に採択された後、環境や社会課題への取組が、国や企業が果たすべき社会的責任として認知が広がり、年々重視されている。

- テレワーク・二地域居住等による働き方の多様化

コロナ禍を契機にテレワークの導入が進み、約3分の1の雇用型就業者の勤務先にテレワーク制度等が導入されている。また、UIJターンを含めた若者・子育て世帯を中心とする二地域居住への関心が高まるなど「働き方」や「住まい方」に大きな変化が生じている。

- 若者の地方離れ

2023年の東京圏の転入超過数は11.5万人。「仕事・進学先が少ない」「まちなかの魅力が乏しい」ことが転出の理由として想定。この四半世紀、継続的に若年層が東京圏へ転入し続けており、地方部の有効求人倍率が相対的に高まるなど、若者の地方離れの影響は深刻化。

- 空き家の増加

空き家の総数は、この10年で約1.1倍(820万戸→900万戸)に増加。種類別の内訳では、賃貸用又は売却用の住宅等を除いたその他の住宅(使用目的のない空き家)がこの10年で約1.2倍に増加(386万戸)。

- 建設費の高騰

工事費単価(事務所)は、全国的に上昇傾向にあるが、特に東京における上昇が顕著であり、2015年から2023年にかけては約57%上昇。消費者物価指数と比較しても、全国、東京ともに工事費単価の上昇率が大きい。

- ウェルビーイングへの注目

国際機関において、幸福度指標の作成を通じて幸福の全体図を描き出そうとする試みが進められているなか、我が国においても、「人々の幸福感・効用など、社会のゆたかさや生活の質を表す指標群の作成に向け検討を行い、政策立案への活用を目指す」とされた。

- インバウンドの増加

2012年以降のビザの戦略的な緩和により、訪日外国人市場が急拡大。2024年には過去最高となる訪日外国人による旅行者数3,687万人、消費額8.1兆円を達成。一方で、三大都市圏を中心に需要の偏在がみられ、地方誘客が求められる状況。

1 働く場所を始めとした都市機能の更なる集積による地域活力の向上

① 現状・課題認識

- 立地誘導により都市の密度を維持する必要性の高い地方部を中心に、人口減少が急速に進み、仕事やまちなかの魅力の不足により、若者の地方離れが深刻化。地方都市の生活サービス機能は需要も担い手も不足し、このままでは存続が危機的な状況。
- このような状況下においては、立地適正化計画制度の本来の目的も踏まえながら、生活利便性と都市の持続可能性の向上、地方への投資の促進を図り、地域活力の向上を推進すべき。またイノベーションの創発を活用するなど、各エリアが特性を踏まえて地域の稼ぐ力を確立していくことも重要。
- また、現下の危機的な状況を力強く打破するためには、「競争」ではなく「協調」の発想で、自治体の枠を超えた広域連携を促進することが重要。土地利用規制のあり方の見直しも含め、広域都市圏の観点から取組を進めることが求められる。

② 方向性

人口減少社会においても都市に必要な機能を維持した上で、地域の活力と都市の持続可能性を向上していく観点から、以下の取組を両輪で進め、**令和の時代に応じた『コンパクト・プラス・ネットワーク』の深化・発展**を図る。

業務機能をはじめとする様々な機能の集積の促進

- 『職住近接による生活利便性の向上』、『生活に必要な施設や公共交通の持続性の向上』、『イノベーション創発等による地域の稼ぐ力と賑わいの創出』の観点から、まちなかに生活サービス施設に加え、業務施設、業務支援施設、集客施設を新たに誘導すべき施設に追加。
- 業務施設等の集積を全国の各都市において、官民一体となって一気呵成に進める観点から、制度面や財政・金融支援等の必要な支援措置を実施。その際には、既存ストックの積極的な活用や事業の円滑な実施(所有者不明土地対策等)、交通ネットワークとの関係性等にも留意。
- 地域の稼ぐ力の源となるイノベーションの創発に向けては、多様な都市機能の集積や、多様な人材による交流の場づくりとコミュニティ形成が重要であり、規模や立地の特性を踏まえながら、まちなかのイノベーション創発に資する環境整備を図る都市の優良モデルを構築。

広域都市圏での立地の適正化や土地利用のあり方の見直しの促進

- 都道府県の広域的な調整能力を発揮するため、立地適正化計画に係る都道府県の役割・権限を明確化。
- 国支援メニューにおける広域連携したコンパクト・プラス・ネットワークの取組への優遇措置を創設。
- 持続可能なまちづくりのための土地利用規制に関する手引きの作成、「まちづくりの健康診断」等のスキームを活用した国から自治体への積極的なまちづくりの提案等による柔軟な土地利用コントロールを促進。

2 地域の歴史・文化や景観・環境等の地域固有の魅力に根ざすまちづくりの推進

① 現状・課題認識

- 人口減少や若者の地方離れといった都市の活力の低下が懸念されるなかでは、歴史・文化や景観・環境、自然等の地域固有の地域資源に根差したエリア価値の向上により、地域そのものの魅力を高め、住民のシビックプライドの醸成や域外からの稼ぐ力の向上を図ることが、都市の持続可能性を高めていくために重要。
- これまで都市政策では、都市再生特別措置法による「都市再生整備計画」制度の活用や、歴史まちづくり法や景観法により都市の魅力の維持・向上を図ってきた。
- 一方で現行制度においては、地域資源を保全するための措置や、その活用に民間事業者のノウハウを引き出す仕組みが不十分であること(都市再生特別措置法)、重点区域に国の重要文化財等を含むことが計画作成の要件となっていること(歴史まちづくり法)、すでに形成されている景観の保全に関わる事項が中心であること(景観法)等の理由により、これらの取組は限定的となっており、都市の魅力を高めることに寄与し得る地域資源の更なる活用を推進することが必要。

② 方向性

地域住民等の誇り・愛着の醸成による域内への磁力や、域外から稼ぐ力の強化を通じて、都市の魅力を高める観点から、歴史・文化等の地域資源を活かす以下の取組を進めることで、地域固有の魅力を高めるまちづくりの推進を図る。

地域の大切な資源のリノベーションや活用等の促進

- 地域資源の活用を通じたエリアの価値やその固有の魅力の向上を促進。特に、エリアで中心となる既存建造物に民間のノウハウを活用した改修・運営を図り、隣接する土地にもこうした取組を波及。
- 地域資源のリノベーション・活用を進めるエリアについて、市町村が都市再生整備計画に位置付けられるようにし、支援措置も創設。
- 核となる地域資源の保全やエリア一体での管理のための措置、景観計画・歴史まちづくり計画との連携の促進にも留意。

既存建造物群の連鎖的再生による良好な景観創出の促進

- 地域固有の魅力となるまちの景観の確保に向け、規制誘導的手法による景観保全のみならず、施設の改修・利活用等によるエリア一体のリノベーションを通じた景観の再生についても推進。
- 市町村が定める景観計画と調和しながら、所有者に代わって第三者が建造物の改修・利活用促進等に取り組み景観の再生を進めていくスキームを制度化。

歴まち計画作成の裾野拡大による歴史まちづくりの推進

- 歴史的風致を活用したまちづくりを更に進めるため、重点区域に国の重要文化財等を含むことが必要な、歴まち計画の作成の要件を見直し、歴史まちづくり法の対象を拡大。
- 歴史まちづくり法の趣旨に反し無秩序に対象が拡大されないよう、その歴史的風致の内容や保全の担保を確認した上で計画の認定を進めることに留意。

都道府県の役割や制度のあり方の見直しによる 広域的な景観保全の促進

- 景観行政に関する関係市町村間での連携強化や全体最適に向けた、都道府県による調整を促進。
- 景観行政団体としての一部もしくは全ての事務を都道府県に返還することも選択肢に、個別の地域事情に応じて柔軟に都道府県・市町村間の役割分担を見直すことを可能に。

3 地域の付加価値を高めるマネジメントの強化

① 現状・課題認識

- 人口減少が進行して需要が減少する社会においては、人々にとって魅力ある都市であるため、地域の付加価値の持続的な維持・向上が不可欠。
- 近年のまちづくりでは、交通インフラや上下水道等の整備など従来の「かたい」公共貢献だけでなく、住民を巻き込んだエリアマネジメントをはじめとした「やわらかい」公共貢献も見られるが、都市開発プロジェクトの一環として実施を後押すべき。
- 施設を整備した後の管理のあり方がまちの価値を左右することから、高質な管理を担保する措置を進めることが必要。
- 都市開発プロジェクトの竣工や開業のタイミングをピークとせず、まちを育てていくために、エリアマネジメント活動の持続性の確保が重要な一方、多様化するエリアマネジメント活動は、活動の財源・人材の確保や多様な関係者との調整に課題を有する。

② 方向性

人口減少社会において各地で需要の減少が見込まれる中、将来に渡り人々から支持され共感が得られる、魅力ある都市であるために、以下の取組により、適切な管理を推進する視点も含め、地域の付加価値を持続的に維持・向上させていく。

民間事業者によるソフト面を含む質の高い公共貢献の促進

- 環境面やソフト面を含む多様な工夫を講じる貢献について積極的に評価するとともに、管理運営に関するインセンティブ措置を導入。その際、都市再生に貢献する公共公益施設の整備・管理運営を担保する協定等の手法や自治体のマネジメントによる公共貢献内容の最適化にも留意。
- まちなかへの都市機能の集約が必要な地方部も含めて環境面やソフト面も含めた多様な公共貢献を更に促進するため、都市再生特別地区以外の地域地区においても上記の取組を促進。

パブリックライフを育むエリアマネジメント活動の推進

- 関係者が一体となって各地域におけるエリアマネジメント活動の全体に関する計画を作成し、その活動内容や資金計画等を「見える化」することで、民間投資を呼び込み、エリアマネジメントの持続性を向上。併せて、現行の支援策(融資制度等)を充実化。
- 市町村都市再生協議会を地域のエリアマネジメントの関係者が集う場として活用し、民間からのまちづくりに関する提案、公物管理者との協議、官民での資金確保を強力に推進。
- まちづくりの視点から道路空間等の活用を進める取組としてウォーカブル政策とほこみち制度の連携強化を図るなど、エリアの価値の維持・向上に繋がる取組により、パブリックライフを育む空間を創出。

4 激甚化・頻発化する災害からの安全性・防災力の強化

① 現状・課題認識

- これまで国土交通省においては、激甚化・頻発化する災害に対して、安全で安心な都市の形成を目指し、地震や水災害等に強い市街地の形成や災害リスクの高い地域からの移転促進等、先手を打った事前対策の取組を行うことで都市の安全性・防災力の強化を進めるとともに、復興まちづくりへの支援によって、安全・安心なまちづくりの実現に向けた取組を推進。
- このような都市の安全性・防災力の強化に繋がる取組については継続的かつ着実に実行することで、国民が安心して安全に暮らせるまちづくりを推進する一方、人口減少や若者の地方離れ等に対応するための都市のコンパクト化への要請や民間活力の活用の上の必要性の向上といった都市の変化や新たな課題にも機動的に対応していくことが必要。

② 方向性

人口減少が進む中で激甚化・頻発化する災害に対しては、これまで国土交通省で行ってきた減災・防災等の取組を継続して着実に実施した上で、以下の取組により、地域経済や人々の暮らしの基盤となる都市の安全性や防災力の強化を一層進める。

立地適正化計画制度と災害対策との連携の更なる強化

- 防災指針の策定を促進していくとともに、近年発生した災害による経験を踏まえて内容の見直しを図るなど、防災指針の質の向上を進めるべき。例えば、自治体による防災指針の見直しを図りつつ、防災指針の実効性を高めるため、土地利用規制との連携の強化も更に促進すべき。
- 今般の制度改正により、業務施設・業務支援施設・集約施設の集積を進めることとしているため、まちなかエリアにおいて、多数の来街者が見込まれ、昼間人口の増加が見込まれる。そのため、居住者のみならず来街者も含めた対応が求められることから、避難施設や防災備蓄倉庫、非常用発電施設等の防災施設の確保について、来街者への対応も含めた対策を防災指針においても講じるとともに、防災施設の整備・管理運営の担保にも留意すべきではないか。

都市の防災力の強化に資する民間投資の巻き込みの促進

- 都市の防災力の強化に資する民間の貢献(防災貢献)については、激甚化・頻発化する災害に対してより迅速に防災力の強化を進めるため、既に技術的助言が発出される等により先行的に取り組んでいる水災害の分野に限らず、幅広い災害対策において推進することが重要。このため、防災貢献については、防災施設の整備・管理運営を担保する手法にも留意した上で、現在先行的に導入している水災害対策以外の災害対策においても積極的に評価し、民間投資を活用した防災力の強化を促すべき。

5 これらを推進するための政策間、地域間での連携

① 現状・課題認識

- ヒト・モノ・カネが益々限られる人口減少社会の厳しい現状を打破していくためには、既存の組織や行政区域といった垣根を越え、既存の枠組みにとらわれない工夫が求められる。
- これまでも、各省庁・部局間と連携しながら様々な取組によって都市政策の充実を図ってきたところであるが、都市の持続可能性の向上を図るためには、このような取組をさらに加速させていくことが肝要。
- また地域レベルでも、より効果的かつ整合性をもってまちづくりを進めていくため、自治体の垣根を超え、広域的見地に立って全体最適を図っていくことが望ましく、その観点から、地域間連携を進めていくべきである。

② 方向性

論点1.～4. に掲げる政策を効果的に進めるため、以下の取組を進める。

まちづくりに関連する政策との省庁間・部局間横断的な連携強化

- これまで連携を進めてきた政策分野については施策の実効性向上に努めると共に、新たな政策分野とも連携を図っていくべき。その際には、互いの政策目的に対して相乗効果が図られることに留意。
- 政策間連携の促進に向けては、今後の政策の方向性等を適時情報共有できる場であるコンパクト・プラス・ネットワーク形成支援チームを最大限活用する等、省庁・部局等の横串の関係を深めるための取組を進めるべきではないか。
- 立地適正化計画の更なる実効性向上には、「まちづくりの健康診断」をより効果的なものとする必要があり、これまで活用していた統計的情報に留まらず、他の政策分野において保有している情報についても活用していくとともに、「まちづくりの健康診断」を通じて得られた情報を他省庁等にも広く情報共有し、各省庁・各部局における政策立案にも活用していくべき。
- 自治体による効果的なまちづくりの実践に向けては、各地方支分部局等も一体となつての、伴走型での支援等も推進すべき。

都道府県の役割の明確化等による地域間連携の促進

- 広域的見地に立って全体最適を図っていくため、立地適正化計画制度や景観法制度における都道府県の役割を明確化し、都道府県による広域的見地に立った調整を促進するべき。
- また地域間連携を促進する観点で、合意形成を円滑に進めるため、EBPMアクションプランに基づく効果検証等により、地域間連携による政策効果を定量的に示すとともに、その成果を指針や技術的助言に反映するなど、自治体によるまちづくりへの活用を促すべき。

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が、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。

- 今後の社会構造の変化に柔軟に対応するため、都市政策を展開するにあたって、あえて可変性を持たせる点と長期的に不変とすべき点を整理し、今般議論されたまちづくりにおける協定制度の活用状況等にも注視しながら、適時見直しを図られる制度設計を検討すべき。
- 人口減少が継続することを念頭に、持続可能なまちづくりのための土地利用規制に関する各自治体での今後の取組状況も踏まえながら、立地適正化計画と土地利用規制の連携のあり方については継続的に検討すべき。
- 「イノベーションを創発するまちづくり」については、概念を具体化したうえで今後取り組むモデル地区の結果も踏まえつつ、政策目的と制度的手段との関係を整理していくべき。その際には既存の土地利用政策やウォークブル政策との関係についても留意すること。
- イーコマースをはじめとする今後のデジタル空間における産業の拡大等を踏まえ、デジタル空間の拡大を踏まえたリアル空間としての都市のあり方については引き続き検討すべき。その際には、まちなかに人々を呼び込み外出を促進するための取組についても合わせて検討すべき。