

標題 改正都市再生特別措置法について

氏名(所属) 金子 牧子 (国土交通省 都市局 都市計画課)

1 はじめに

我が国は大きな転換点を迎えている。これまで増加してきた人口は減少に転じ、また、高齢者の急速な増加が見込まれている。このような人口動態の変化はまちづくりのあり方を大きく変えることとなる。すなわち、これまで、都市への人口の流入と市街地の拡大を前提として、これをどのようにコントロールするか、という観点からまちづくりが行われてきたが、今後は、人口が減るという全く逆の状況を前提としたまちづくりが求められる。

具体的に見ると、地方都市においては、大幅な人口の減少が見込まれており、たとえば地方の県庁所在都市では、2040年の人口が1970年頃の人口と同程度(2010年の約2割減)になると推計されている。拡大した市街地のままで人口が減少することになれば、まちなかも含めて空き家・空き地が点在する状況になると考えら、また、一定の人口密度に支えられた生活サービス施設(福祉・医療・子育て支援・商業等)が成立しなくなるとともに、公共施設・インフラの維持更新費用の増大や固定資産税収の減少により地方公共団体の財政が圧迫される等の課題が発生することも懸念される。

一方、東京・大阪など大都市では、特に郊外部を中心に団塊の世代が退職期を迎え高齢者の数が大幅に増加すると見込まれており、たとえば東京圏では、85歳以上の高齢者の数が2010年から2040年に約3.4倍になると推計されている。これに伴い、医療や介護の需要が大幅に増加し、これらの施設が大幅に不足することが懸念される状況である。

このような都市の現状と将来の姿を踏まえると、高齢者にとっても子育て世代にとっても安心できる快適な生活環境を実現すること、財政面で持続可能な都市経営を確保すること、さらには低炭素型の都市構造を実現することが重要であり、そのためには、都市全体の構造を見直し、コンパクトなまちづくりを形成することの必要性が高まっている。

このことから、最近のコンパクトなまちづくりに関する行政の議論の状況を踏まえ、これからの役割について考察してみたい。

都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要

平成26年8月1日施行

背景

・地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。

法律の概要

●立地適正化計画(市町村)

- ・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成
- ・民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土俵づくり(多極ネットワーク型コンパクトシティ)

**都市機能誘導区域**  
生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

- ◆都市機能(福祉・医療・商業等)の立地促進
- 誘導施設への税財政・金融上の支援
  - ・外から内(まちなか)への移転に係る買換特例 税制
  - ・民都機構による出資等の対象化 予算
  - ・交付金の対象に通所型福祉施設等を追加 予算
- 福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和
  - ・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能
- 公的不動産・低未利用地の有効活用
  - ・市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援 予算
- ◆歩いて暮らせるまちづくり
  - ・附属義務駐車場の集約化も可能
  - ・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による働きかけ
  - ・歩行空間の整備支援 予算
- ◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール
  - ・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ

◆誘導施設への税制支援等のための計画と中活法に基づく税制支援等のための計画のワンストップ申請 ※下線は法律に規定するもの

**居住誘導区域**  
居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

- ◆区域内における居住環境の向上
  - ・区域外の公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助 予算
  - ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度(例：低層住居専用地域への用途変更)
- ◆区域外の居住の緩やかなコントロール
  - ・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ
  - ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能
- ◆区域外の住宅等跡地の管理・活用
  - ・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ
  - ・都市再生推進法人等(NPO等)が跡地管理を行うための協定制度
  - ・跡地における市民農園や農産物直売所等の整備を支援 予算

**公共交通** 維持・充実を図る公共交通網を設定

- ◆公共交通を軸とするまちづくり
  - ・地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援(地域公共交通活性化再生法)
  - ・都市圏誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所・乗降場・駅周辺の公共交通施設の整備支援 予算

## 2 コンパクトなまちづくりに関する行政の議論の状況

福祉・医療・商業等の生活サービス機能や居住を集約したコンパクトなまちづくりを目指す「都市再生特別措置法の一部を改正する法律案」が先の通常国会に提出され、審議を経て、5月14日に成立したところであり、8月1日に施行を迎えた。

改正法で目指すまちづくりは、地方都市では、生活サービス機能を都市の中心拠点や生活拠点に集約し、その周辺や公共交通沿線に居住を誘導、さらに公共交通の充実を図ることであり、大都市では、既存ストックを活用しながら医療・福祉を住まいの身近に配置し、高齢化に対応した都市づくりを進めることである。こうしたコンパクトシティの概念は、全国約6割の市が、都市計画マスタープランにコンパクトシティを方針として位置づけるなど、既に広まってきており、今後は、具体的な取組みを進めることが求められている。

先進的に取り組む富山市では、鉄軌道の駅や主なバス停の周辺を居住推進地区として位置づけ、当該地域の居住者人口を、全市域の28%（平成17年）から42%（平成37年）に引き上げることを目標として多様な施策を展開されている。

このように、コンパクトシティの推進に当たっては、市町村内の主要な1箇所に全てを集めるのではなく、公共交通と連携しながら複数の拠点に誘導を図る「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を推進することが重要である。これまでのまちづくりは、都市計画法に基づく土地利用規制等による無秩序な開発の抑制に主眼が置かれており、今後もその重要性は変わらないが、人口が減少に転じ開発圧力が弱まる中では、さらに経済的インセンティブを講じて誘導を図っていくことが重要となると考えられる。

本年7月に公表された『国土のグランドデザイン2050』では、人口減少・少子化、高齢化等の時代の潮流の中で、目指すべき人と国土のあり方を示し、その実現のための考え方や基本戦略を定めており、この基本的な考え方の1つとして「コンパクト+ネットワーク」が位置づけられているところである。

今回の都市再生特別措置法と地域公共交通活性化再生法の改正は、この国土のグランドデザインを具体化する第一歩といえる。

## 3. 都市再生特別措置法の改正の概要

### (1) 立地適正化計画の作成

市町村は、都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランである「立地適正化計画」を作成することができる。本計画は、目指すべき都市像を示すものであり、市町村が作成する都市計画マスタープランとみなされる。

### (2) 都市機能誘導区域

市町村は、立地適正化計画に、生活サービス機能を誘導する区域である「都市機能誘導区域」と当該区域に誘導する施設を定めることができる。都市機能誘導区域を定めることが考えられる区域としては、鉄道駅に近い業務、商業などの都市機能が一定程度充実している区域や周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域などが想定される。

都市機能誘導区域を定めた場合、福祉・医療・商業等の都市機能の立地を促進するため、誘導施設に対する税財政・金融上の支援として、外から内（まちなか）への移転に対する買換特例、民都機構による出資等、社会資本整備総合交付金による支援等が講じられるとともに、市町村が、公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援することも可能となっている。また、都市機能誘導区域内において、福祉・医療施設等の建替等を支援するため、市町村が、特定用途誘導地区の都市計画を定めることにより、誘導すべき用途について、容積率制限等を緩和することができる。この他、歩いて暮らせるまちづくりを推進するため、附置義務駐車場の集約化を可能とし、歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について届出を義務付け、市町村による働きかけができるようにするとともに、歩行空間の整備についても支援をしている。

また、都市機能誘導区域外での都市機能の立地については、緩やかなコントロールの対象とし、誘導したい機能の区域外での立地に当たっては届出を義務付け、市町村による働きかけができるようになる。

## (3) 居住誘導区域

市町村は、立地適正化計画に、居住誘導区域を定めることができる。居住誘導区域を定めることが考えられる区域としては、都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺区域、中心拠点や生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、そこに立地する都市機能の利用圏として一体である区域、合併前の旧町村の中心部等の都市機能や居住が一定程度集積している区域などが想定される。

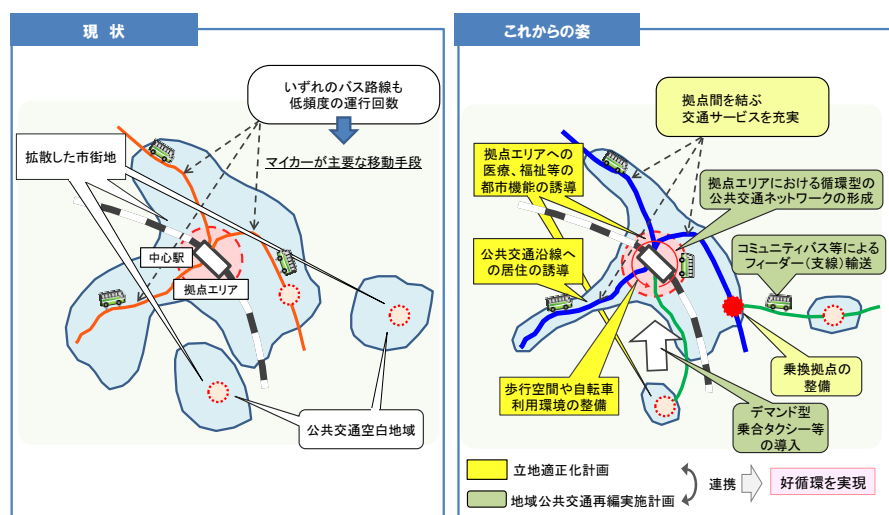
居住誘導区域内の居住環境の向上を図るため、住宅事業者による都市計画や景観計画の提案制度を創設するとともに、居住誘導区域外の公営住宅を除却し、区域内で建て替える際には、除却費を補助対象に追加している。また、居住誘導区域外での住居等の立地について緩やかなコントロールの対象とし、区域外での一定規模以上の住宅開発について、届出を義務付け、市町村による働きかけができるようになり、さらに、市町村の判断により、居住調整地域を都市計画に定めることにより、開発許可の対象とすることもできる。

これに加えて、居住誘導区域外での住宅等跡地の管理・活用を推進するため、不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけや都市再生推進法人（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度を創設するとともに、跡地における市民農園や農産物直売所等の整備も支援している。

## (4) 公共交通との連携

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正と連携して、維持・充実を図る公共交通網を設定し、公共交通を軸とするまちづくりを進めることとしている。具体的には、立地適正化計画と調和した地域公共交通網形成計画を策定することとし、計画策定支援等を行う。また、都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン、バス待合所や駅前広場等の公共交通施設の整備に対して支援する。

## コンパクトシティ+ネットワーク



## 4 立地適正化計画制度の意義・役割

立地適正化計画には、次のような従来の制度と異なる意義・役割がある。

## (1) 都市全体を見渡したマスタープラン

立地適正化計画は、都市全体の観点から、居住機能や医療・福祉等の都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープランとして作成するものである。このため、公共交通施策、商業施策、住宅施策、医療・福祉施策、農業施策など多様な分野の計画との連携が求められ、部署横断的に検討を進めることが重要である。

## (2) 都市計画と民間施設誘導の融合

これまで道路・下水道等の施設を行政が整備し、民間の強い開発需要をコントロールしてきた。しかし、インフラ整備が進み、医療・福祉・商業・住宅等の民間施設の立地に焦点が当てられ、人口が減少に転じ民間の投資意欲が弱くなる中では、将来の都市像を明示し、財政・金融・税制等の経済的インセンティブにより、計画的な時間軸の中で、コンパクトシティに向けて誘導を図ることが重要となってくる。立地適正化計画は、(1)の計画制度と財政・金融・税制等による支援措置とを結びつける役割を果たすものである。

## (3) 市町村の主体性と都道府県の広域調整

立地適正化計画は、住民に最も近い立場にある市町村が主体的に作成するものであるが、その実現のためには、周辺地域を含めた広域的な調整が図られることが重要であり、都道府県がその役割を担うことが期待される。近隣市町村との連携・調整を図る観点から、広域調整を行う上で主体的な役割を果たす都道府県や近隣市町村が協議会等を通じて連携することも考えられる。

#### (4) 市街地空洞化防止のための新たな選択肢

目指す都市の将来像の実現は、単一の制度のみにより完成しうるものではなく、さまざまな都市計画制度の特性を活かしつつ、適切に制度を活用することが考えられるべきである。例えば、人口減少に対応してコンパクトなまちづくりを推進するため、従来からの土地利用規制を活用する他、新たに設けられた立地適正化計画制度の緩やかなコントロール手法を活用することができるようになった。

#### (5) 時間軸を持ったアクションプラン

居住の誘導は短期間で実現するものではなく、計画的な時間軸の中で進めていくべきである。このため、立地適正化計画策定後もその効果や実効性を不断に検証し、見直しを行うなど、都市計画と立地適正化計画の双方について動的な運用を図ることが望ましいと考えられる。

#### (6) 都市計画と公共交通の一体化

持続可能な都市の形成のためには、都市全体の構造を見直し、コンパクトなまちづくりとこれと連携した公共交通のネットワークの形成が重要である。

#### (7) 都市計画と公的不動産の連携

市町村の所有する土地または建築物等の公的不動産（PRE）が我が国の全不動産に占める割合は約1/4と非常に大きく、また、まちなかの学校跡地等のまとまった規模の低未利用地も増加傾向にあることなどから、コンパクトシティや高齢化に対応した都市づくりを推進するためにはPREの活用が有効である。

### 5 支援制度について

都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の施行と併せて、平成26年度予算においては、福祉・商業等の生活サービス機能と居住を誘導するための税財政・金融上の支援措置が講じられており、都市機能立地支援事業の創設等がなされるとともに、都市再生区画整理事業においても、区域内の低未利用地の迅速な集約・再整備を促進し、誘導施設の立地を促進するため、都市機能誘導区域内で行われる事業の重点化措置を実施する拡充が行われており、今後、地方自治体、民間事業者等の積極的な活用が期待されることである。

#### ①重点地区要件

都市機能誘導区域に関しては、都市機能誘導区域内で行われる事業地区を重点地区に追加することにより国費交付率を嵩上げし、都市誘導区域内の事業実施を支援。

#### ②施行者要件

立地適正化計画に誘導施設区域内の整備を行うものが位置づけられた場合に限り、現行3人以上が交付対象の要件となっている個人施行について、2人の地権者による個人施行を交付対象として追加。

#### ③同意施行者要件

現行公的主体に限られていた同意施行者について、地権者2人以上かつ立地適正化計画に位置づけられた誘導施設の整備主体を交付対象に追加し、民間事業者による誘導施設の整備を支援。

#### ④用地費限度額

用地費限度額について、誘導施設が立地する場合、施行後公共用地率が15%を超える部分の道路用地を全額算入ができるようになり、また、誘導施設の敷地上の従前建築物等の移転補償費を限度額に算入が可能となる。

### 6 おわりに

都市再生特別措置法と地域公共交通活性化法によるコンパクトシティ・プラス・ネットワークの取組みが広がるよう、国土交通省において都市と交通の合同プロジェクトチームを組成し、両制度を共同で運用するとともに、地方整備局と運輸局の連携を強化し、ワンストップの相談窓口を設置しており、また、7月には全国10ブロックで説明会を開催したほか、10月からは第2回の説明会を開催するなど、さまざまな機会を捉えて、両制度の活用に向けた情報提供に努めていることである。

立地適正化計画は、計画制度と財政・金融・税制等による支援措置とを結びつける役割を果たすものであり、さまざまな特例や予算等の支援制度を措置するとともに、本法の活用を通じたコンパクトなまちづくりへの取組を広げていく支援を行うことが今後の役割と考えている。