

集約型都市実現に向けた立地誘導策の体系化の検討*

A Study on Systematization of Location Management toward the Compact City*

鈴木一将**・森本章倫***

By Kazumasa SUZUKI**・Akinori MORIMOTO***

1. はじめに

我が国は人口減少社会に突入し、都市構造においても拡大期から縮退期への対応が急務となっている。都市計画においても郊外からの計画的な撤退が議論され、各地で「集約型都市構造」の必要性が提唱されるなど、近年我が国においてコンパクトシティ政策が注目を集めている。

コンパクトシティ政策はいまや都市づくりの上での言葉といった感も見られるが、現実はいまだに郊外開発が実施されており、人々の住むエリアが縮まっているという実感はない。わが国 DID 面積や DID 人口が一貫として伸びているのに対して、人口密度は減少の一途をたどっている。この傾向は近年も続いており、集約型都市への転換を政策目標として掲げてはいるが、問題はそれを達成する手段が不十分であり、そのため現実的な動きとして見えてこない。

コンパクトシティにするためには、「住み替え行動」を誘発させることが必要である。郊外居住者が都心部に住み替えるとか、新たに居住地を探している若者が好んで街なかを選ぶとか、そういった行動が現実社会の中で発生しないと、いつまで経っても街はコンパクトにはならない。

つまり、今必要なのは集約型都市を形成するための具体的な立地誘導策であり、その技術体系の確立が急務となっている。増えすぎる交通需要に対してインフラ整備が追いつかない時代に、交通需要そのものをマネジメントする手法が誕生した。その技術体系を交通需要マネジメント (TDM) と呼び、渋滞緩和など数々の成果を挙げた。

また近年、個人の自発的な行動変容を促す手法としてモビリティ・マネジメント (MM) が提案され、クルマとのかしこい付き合い方が模索されている。近年のこのような流れを受けて「マネジメント」という言葉を借りるならば、コンパクトシティ形成に向けた立地誘導策は

「ロケーション・マネジメント」と呼ぶことが出来る。ここでは多様な立地誘導策を整理し、体系化することを目的とする。

コンパクトシティの実現に向けての立地誘導策に関する研究はいくつか見られる。例えば、古澤ら¹⁾(2002)は中心部への住み替え促進に有効と思われる施策として、居住費補助や高齢者向け住宅整備などを挙げ、その実現性を検討している。また、谷口はコンパクト性を満たす住宅地にスムーズに誘導するため、住宅需要マネジメントの必要性を提示²⁾(2001)し、住環境改善のガイドラインとしてまちかど図鑑³⁾(2007)を公表するなど、政策実現にむけての提案を行っている。本研究では我が国の近々の課題である、「都市構造の集約化」を目的にした場合の立地誘導策の体系化を試みている点に特色がある。

2. ロケーション・マネジメントの定義

(1) ロケーション・マネジメントとは

人口増加を背景に構築された従来の都市計画制度だけでは、郊外からの撤退を含む市街地の縮退を効率的に誘導することは難しい。特に現行法に準拠し、市場経済の中でスプロールした市街地が、どのような仕組みで計画的に縮退できるかは疑問な点が多い。

そこで、ここではまずわが国で現行の都市計画制度に加えて、各自治体で実施されている立地誘導策に対して、ある概念を提示して整理する。なお、ここで提案するロケーション・マネジメント (Location Management, 以下 LM) とは、「持続可能な都市の形成を目的に、都市を構成する住宅、商業、産業などの立地を適地に誘導する技術体系」と定義し、表-1 に示す 3 つを基本原則として示す。一般的に移転主体の効用が上昇しなければ、立地主体に移転の動機がおきないため、原則 1 は全ての施策で満足する。また都市活性化などの政策として実施されるため、成功事例であれば原則 2 も満たされるはずである。一方で、原則 3 は都市集約化による便益の帰着先が将来世代となるため、現時点での評価は困難である。しかし、この都市の持続性こそが集約化の目的でもあるため、各施策を十分に吟味する必要があるといえる。つまり原則 3 への適合性を判断するためには、施策の継続的評価やその組み合わせの是非など総合的な視点が必要となる。

*キーワード：コンパクトシティ，立地誘導策，住宅立地

**学生員，宇都宮大学大学院工学研究科

(栃木県宇都宮市陽東 7-1-2, TEL/FAX:028-689-6224)

***正員，工博，宇都宮大学大学院工学研究科

(栃木県宇都宮市陽東 7-1-2, TEL/FAX:028-689-6224)

表-1 LMの基本原則

原則1（移転主体の効用）
立地主体が移転後に享受する効用は、移転費用を差し引いても移転前の効用より高い。
原則2（都市全体の効用）
各々の立地主体が移転を行った結果、都市の全体の総効用は増加する。
原則3（都市の持続性）
現存世代の立地誘導の結果、将来世代が享受できる効用が上昇する。

（2）住宅機能のLM

LMの対象となる機能としては、住宅機能、商業機能、産業機能などが挙げられるが、ここで住宅機能に焦点をあてて整理する。まず前節で掲げた3つの基本原則を、住宅機能に絞って整理すると、次のように理解することができる。

住宅機能の誘導を目的とした施策は、その考え方によっていくつかの分類方法があるが、ここでは行政側が立地誘導することを念頭に、住宅機能の空間転移に着目した分類を提案する。具体的にはLM施策を、転入、転出、移転の3つに分類する。それぞれのイメージを図-1に示す。

1）転入誘導策（pull measures）

集約側の居住移転策で、集約させたいエリア内へ居住者の転入を誘発させる施策。例えば、都心居住家賃補助、住宅附置義務、インフィル型開発などが該当する。あるいは、公共交通利便地区への新築補助や公共交通指向型開発(Transit Oriented Development)なども含まれる。

2）転出対応策（push measures）

撤退側の居住移転策で、移転後の宅地を自然に戻す技術や再利用のための施策。環境分野での mitigation や adaptation に相当する。例えば、撤退後の土地を緑地などの自然の状態へ転換 (Convert) や、空き家住宅の若年代などへの貸出 (Reuse)、逆線引き (Regulate) や減築 (Reduced) が挙げられる。

3）移転促進策（relocation measures）

撤退側の居住者に対して、集約側へ移転することを誘導させる施策。上述の2施策が転出元 (Origin) や転入先 (Destination) を限定していないのに対して、この施策は転入と転出の組み合わせを特定する点に特徴がある。この施策例としては、郊外地域からの転入に対しての上乗せ移転補助、公共交通不便地域からの転入による資産価値の再捕捉 (Location Efficiency Mortgage制度)⁴⁾ などがある。

各施策を移転主体の移転パターンで便宜的に3つに分類しており、LMの原則に照らし合わせると、「都市の持続性（原則3）」については、現時点では正確に評価できない施策が含まれていることには留意が必要である。

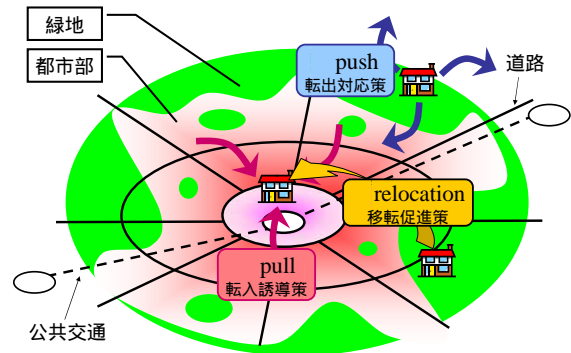


図-1 住宅機能のLMの分類

3．立地誘導策の収集と整理

（1）事例収集の方法・対象

立地誘導策の収集方法は社団法人全国市街地再開発協会⁵⁾などのホームページで全国の都市施策の事例調査を行っているものから収集を行った。

対象は全国の市町村とした。収集結果としては58の自治体から87の誘導策が収集できた。それらを特定のエリアでの転入を誘導している施策、転出したエリアでの施策、そして転入先と転出元を組み合わせている施策の3つに分類して整理する。収集結果を表-2~4に示す。

（2）転入誘導策の事例

転入誘導策において、施策としては大きく分けて、居住者を補助するもの、住宅を建設する事業者を補助するもの、住宅建設に自治体が介入するものが見られた。

居住者に対して補助を行なう施策については対象エリアを中心市街地（福井市等）や下水道処理認可域内（新得町）など、その都市が抱える問題（中心市街地の衰退、インフラコストの増大など）を背景とした施策が打ち出されている。また、対象者は若年夫婦（函館市等）や、UIターン者など若いことが多い。

事業者に対して補助を行なう施策は対象エリアが中心市街地に設定されていることが多く、これは中心市街地活性化法の事業の一環として、まちなかの定住人口の増加や良好なまちなみの整備のための施策のためであると考えられる。

自治体が住宅整備に介入する施策は、自治体が再開発事業などを通して直接的、または間接的に介入するものである。自治体に介入により市場経済による住宅整備よりも集約都市構造実現のために、効果が発現しやすい施策と考えられる。

表-2 転入誘導策の施策事例

市町村	事業名称	支援手段
新規住宅取得補助		
砂川市	まちなか住まいの等定住促進事業	補助
比布町	ふれあいタウンびっば分譲促進事業	補助
下川町	勤労者等住宅取得助成事業	補助
豊富町	豊富町サロベツ住宅建設促進条例	補助
豊浦町	まちなみ整備促進事業(修景施設整備事業)	補助
安平町	住宅建設奨励金	補助
	転入奨励金	補助
新得町	定住住宅建設促進	補助
富山市	富山市まちなか住宅取得支援事業	補助
魚津市	転入者住宅取得支援	補助
朝日町	住宅取得奨励金	補助
	まちなか住宅建築奨励金	補助
金沢市	まちなかマンション購入奨励金	補助
	定期借地権活用促進制度	補助
福井市	ウララまちなか住まい事業	補助
大野市	城下町おのの定住促進事業	補助
北九州市	北九州市住まい支援事業	利子補給
	マイホームローン(宅地購入加算)	融資
福岡市	ファミリー向け優良賃貸住宅供給事業制度	補助
共同住宅家賃補助		
函館市	西部地区ヤングカップリング住まいりんく支援事業	家賃補助
東川町	賃貸共同住宅建設等支援事業	補助
大阪市	新婚世帯向け家賃補助制度	家賃補助
神戸市	インナーシティ高齢者特別賃貸住宅事業	無利子融資
三木市	新婚世帯家賃補助制度	家賃補助
松江市	松江市若年者まちなか住宅家賃助成事業	補助
共同住宅建設補助		
砂川市	土地開発公社事業補助金	補助
新十津川町	共同賃貸住宅建設促進事業	建設費補助
酒田市	酒田市住宅改善支援事業	無利子融資
小山市	まちなか居住推進支援制度	補助他
千代田区	建築物共同化住宅整備促進事業	補助
台東区	住まいの共同化と安心建替え支援制度	補助
葛飾区	建築物共同化住宅整備促進事業	補助
富山市	富山市まちなか共同住宅建設促進事業	補助
	富山市まちなか優良賃貸住宅補助事業	補助
金沢市	まちなか共同住宅建設費補助	補助
福井市	ウララまちなか住まい事業	補助
大野市	城下町おのの定住促進事業	補助
美濃市	美濃市らしい住まいづくり推進事業	補助
今治市	今治市まちなか居住促進事業	補助
公有地の提供		
伊達市	優良田園住宅	住宅整備
住宅転用補助		
千代田区	住宅転用助成制度	補助
富山市	富山市まちなか住宅転用支援事業	補助
金沢市	まちなかにぎわい街道定住促進事業	補助
	オフィスビル住宅転用整備費補助	補助
京都市	京町家再生賃貸住宅制度	補助
福知山市	福知山市住宅及び店舗改修資金助成事業	補助
別府市	中心市街地リノベーション事業	コンバージョン
インフィル型開発		
北竜町	町並み整備建築奨励事業	補助
酒田市	銀座クオレハウス・銀座リビング整備事業	住宅整備
魚津市	まちなか居住支援	補助
朝来市	空家活用助成事業	補助
再開発事業		
小樽市	小樽駅前第3ビル周辺地区第1種市街地再開発事業	再開発
岩見沢市	4・3地区再開発事業	再開発
青森市	青森市中心市街地活性化基本計画	住宅整備
秋田市	中通一丁目地区市街地再開発事業	再開発
大田原市	市営住宅等整備事業	住宅整備
福井市	福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業	再開発
甲府市	紅梅地区再開発事業	再開発
塩尻市	塩尻駅南地区市街地再開発事業	再開発
掛川市	掛川駅前東街区第一種市街地再開発事業	再開発
岐阜市	岐阜駅西地区第一種市街地再開発事業	再開発
尼崎市	阪神尼崎駅南地区第一種市街地再開発事業	再開発
諫早市	アエル栄整備事業	住宅整備
公共交通指向型開発		
世田谷区	二子玉川東地区第一種市街地再開発事業	再開発
借上げ賃貸住宅		
函館市	借上市営住宅建設に関する補助	補助
釧路市	借上市営住宅建設に関する補助	補助
八戸市	借上市営住宅整備事業	家賃補助
渋川市	借上賃貸住宅事業	家賃補助
昭和村	借上賃貸住宅事業	家賃補助
住宅附置義務		
港区	港区開発事業に係る定住促進指導要綱	住宅附置義務
富山市	富山市まちなか住宅併設店舗等整備支援事業	補助

(3) 転出対応策の事例

施策事例としては、対象者が高齢者の事例が多く見られた。住み替え支援として転出後の持ち家を若年世帯へ貸し出す制度なども見られた。

国内事例ではないものの、ドイツなどでは、縮退政策(Shrinking Policy)として空き家や団地などを解体して、緑地や森林などの自然に戻す取り組みが行なわれている⁶⁾。

表-3 転出対応策の事例

市町村	事業名称	支援手段
転出後の戸建住宅の若年世帯貸出		
横浜市	子育て世帯への持ち家転貸	補助
富山市	高齢者の持家を活用した住み替え支援事業	住み替え支援
引越し補助		
安平町	転校準備助成金	補助
上尾市	高齢者世帯民間賃貸住宅住替家賃助成	補助
新宿区	子育てファミリー世帯転入助成	補助
	高齢者世帯住み替え家賃助成	家賃補助
	障害者世帯住み替え家賃助成	家賃補助
	ひとり親世帯住み替え家賃助成	家賃補助
逆線引き		
川越市	暫定逆線引き	逆線引き

(4) 移転促進策の事例

移転補助は中心市街地や公共交通沿線などのまちなかとその他の地域とエリア分けがされており、そのエリアに転入する際に補助を行うものになっている。この施策の背景としてまちづくり三法のひとつである中心市街地活性化基本計画がある。例えば、富山市では中心市街地への上乗せ補助として、集約させたいエリアに転入すると基本額の補助金を給付し、エリア外からだとさらに上乗せ補助、さらに世帯の中に高齢者がいる場合にはさらに上乗せ補助をするという施策を行なっている。

Location Efficiency Mortgageについては海外の施策であり、日本への適用はまだ見られていない。また、情報提供や体験居住などを通して移転を促進しようとする動きなども二地域居住を推進している地域では見られた⁷⁾。

表-4 移転促進策の事例

市町村	事業名称	支援手段
郊外から中心市街地への転入補助		
久慈市	久慈市街なか居住促進事業	補助
宇都宮市	若年夫婦世帯家賃補助事業	家賃補助
富山市	富山市まちなか住宅家賃助成事業	補助
中心市街地への上乗せ移転補助		
富山市	富山市公共交通沿線居住推進事業	補助
情報提供		
砂川市	移住定住促進事業	生活支援
伊達市	伊達版安心ハウス認定制度	認定・情報提供
体験居住		
伊達市	移住体験事業	情報提供

4. 立地誘導策の体系化

(1) 事例の体系化

事例の収集結果の施策を分類したものを表-5に示す。大分類は住宅機能のLM分類を元にし、中分類は施策分類において、大別できたものを元に体系化を行なった。

実施されている施策全体を見ると、転入に関する施策が8割、転出、移転に関する施策はそれぞれ1割ほどであった。これは転入に関する施策は補助金などインセンティブ施策であり、「アメ」の施策であるのに対し、転出に関する施策は都市の縮退や転居など「ムチ」の施策であるため、行政として実施しづらいためと推察できる。

表-5 立地誘導策の体系化

大分類	中分類	事例数	小分類	事例数
転入に関する施策	居住者補助	25	新規住宅取得補助	19
			共同住宅家賃補助	6
			共同住宅建設補助	14
	事業者補助	26	公有地の提供	1
			住宅転用補助	7
			インフィル型開発	4
			再開発事業	12
	住宅整備	20	公共交通指向型開発	1
			借上げ賃貸住宅	5
			住宅附置義務	2
転出に関する施策	転居補助	8	転出後の戸建住宅の若年世帯貸出	2
			引越し補助	6
	都市のダウンサイジング	1	逆線引き	1
			縮退政策	0
	住宅のダウンサイジング	0	減築	0
	移転に関する施策	移転補助	4	郊外から中心市街地への転入補助
中心市街地への上乗せ移転補助				1
意識変容		3	Location Efficiency Mortgage	0
			情報提供	2
			体験居住	1

(2) 事例の分類・整理

図-2は施策の対象地域（転出元、転入先）及び対象者が明記されている事例を分類・整理したものである。その結果、施策の対象者は大きく分けて若年夫婦と高齢者に分けられる。また、誘導策は居住者、事業者に行うものと、再開発事業などにより転入先を整備するものがあることがわかった。また、中心市街地などを対象とした施策は多いものの、その他の地域が含まれる場合は対象地域が市町村全体になってしまうことが多い。

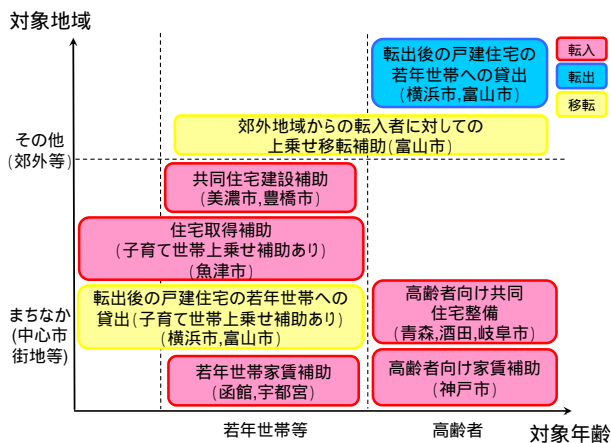


図-2 対象地域・年齢による分類

(3) 体系化から得られた知見

転入に関する施策は対象地域がまちなか、市街化区域、下水道処理認可区域、人口が減少している地区などその都市が抱えている問題が反映されていることが多い。施策の提案をするためには、当然であるがその都市の現状

を十分に把握した上で集約エリアを検討する必要がある。

対象者は若年夫婦や35歳以下のUIターン者など若い世代に多いことがわかった。また、事業者補助に関しては転入の受け皿として民間の住宅を高密度にしたり、土地利用の効率化を図ったりしているものが多い。

転出に関する施策については対象者が高齢者であることが多い。これは公共交通利便地域の活性化や老朽化した家屋の取り壊しを円滑に行うためでもある。

移転に関する施策については対象地域が中心市街地とそれ以外という設定が多く見られた。これは中心市街地活性化基本計画による施策の影響と考えられる。

5. おわりに

本研究では各自治体で実施されている立地誘導策に対して、本来あるべき施策群を LM と定義して、その整理を試みた。特に、集約側の施策、撤退側の施策、そしてそれを連携する施策の3つに分類して、立地誘導策を抽出し、事例の体系化を試みた。

結果として現在の施策は、都市活性化を目的としたインセンティブ施策が多いということがわかった。また、郊外からの撤退に関する施策や、特定の居住地からの都心部への移転促進といった、郊外からの賢い撤退 (Smart Shrinking) を実践している事例は極めて少ないこともわかった。ただし今回の整理は、あくまで実態把握の範囲で、各施策の効果を定量的に評価したものである。そのため LM の提案と各施策の関係は定性的で、厳密性を欠いていることは否めない。施策実施の効果は都市固有の問題にも密接に絡み合っているため、一概に施策の良否を判断するわけにはいかない。しかし、様々な事例を蓄積することで、集約型都市の実現に向けてその具体的な方法が徐々に見えてくるものと思われる。

【参考文献】

- 古澤浩司, 杉木直, 青島縮次郎: 「地方都市におけるコンパクトシティ実現のための居住誘導施策とその効果に関する分析」, 第25回土木計画学研究発表会・講演集(2002)
- 谷口守: 「都市のコンパクト化と住宅需要マネジメント - 住宅不動産市場の動向をふまえて -」: 日本不動産学会誌, 第15巻第3号, pp.33-38 (2001)
- 谷口守・松中亮治・中道久美子: 「ありふれたまちかど図鑑: 住宅地から考えるコンパクトなまちづくり」, 技報堂出版(2007)
- 土井健司, 中西仁美, 紀伊雅敦, 杉山郁夫: 「米国の TOD に見る新たなアクセシビリティ概念 Location Efficiency に関する考察」, 土木学会論文集 D, Vol.62 No.2, pp207-212(2006)
- 社団法人全国市街地再開発協会: <http://www.uraja.or.jp/>, (2009.10月閲覧)
- ウタ・ホーン: 「ドイツにおける衰退都市・地域の取り組み: 戦略, 手法, プロジェクト」, IBS Annual Report 研究活動報告, pp16-21(2006)
- 住み替え・二地域居住支援サイト: <http://www.sumikae-nichiikikyokuju.net/index.html>(2009.4月閲覧)