

# 民間活力を導入した立地適正化計画推進 (居住誘導区域への移転促進) に係る考察

吉田 政弘<sup>1</sup>・長谷川 翔生<sup>2</sup>・下峠 康宏<sup>3</sup>・伊東 博史<sup>4</sup>・仁野 元太<sup>5</sup>  
鎌田 亮<sup>6</sup>・鹿内 陽介<sup>7</sup>・植村 真雄<sup>8</sup>・今泉 ひかり<sup>9</sup>

<sup>1</sup>正会員 日本工営株式会社 (〒102-8539 東京都千代田区九段北 1-14-6)

E-mail: a7341@n-koei.co.jp

<sup>2</sup>正会員 株式会社建設技術研究所 (〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町 3-21-1)

E-mail: k-hasegawa@ctie.co.jp

<sup>3</sup>正会員 株式会社建設技術研究所 (〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町 3-21-1)

E-mail: shimotouge@ctie.co.jp

<sup>4</sup>非会員 パシフィックコンサルタンツ株式会社 (〒101-8462 東京都千代田区神田錦町 3-22)

E-mail: hiroshi.itou@os.pacific.co.jp

<sup>5</sup>非会員 パシフィックコンサルタンツ株式会社 (〒101-8462 東京都千代田区神田錦町 3-22)

E-mail: genta.nino@tk.pacific.co.jp

<sup>6</sup>正会員 日本工営株式会社 (〒102-8539 東京都千代田区九段北 1-14-6)

E-mail: a6298@n-koei.co.jp

<sup>7</sup>正会員 日本工営株式会社 (〒102-8539 東京都千代田区九段北 1-14-6)

E-mail: a6076@n-koei.co.jp

<sup>8</sup>正会員 株式会社建設技術研究所 (〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町 3-21-1)

E-mail: ms-uemura@ctie.co.jp

<sup>9</sup>正会員 株式会社建設技術研究所 (〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町 3-21-1)

E-mail: hkr-imaizumi@ctie.co.jp

高齢化の進行、人口減少及びそれらに伴う自治体財政の悪化を背景に、我が国では、コンパクト・プラス・ネットワークの考え方のもと、立地適正化計画により都市機能や居住の誘導に関する取り組みが実施されている。しかしながら、立地適正化計画の策定に伴い発生する市街化区域内の居住誘導区域ではない区域（以下「非集約エリア」）におけるインフラのニーズや維持管理のあり方、居住誘導区域への移転促進の方策に着目した議論は十分されていない。以上のことを背景とし、市町村が描くコンパクトシティを円滑に実現するための民間活力を導入した立地適正化計画の推進方策及び課題を考察した。

**Key Words:** location optimization plan, measures to attract residence, private sector vitality, model business

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景・目的

地方都市の高齢化進行に伴う低密度な市街地の形成や大都市の高齢者急増を背景に、都市再生特別措置法が改正され市町村は立地適正化計画策定が可能となった。

立地適正化計画では、コンパクト・プラス・ネットワークの考え方のもと、都市機能や居住の誘導に関する取り組みが実施されている。

立地適正化計画に基づく居住の誘導に関する取り組みが進められている一方で、非集約エリアやインフラ施設の縮小はまだ十分な議論がなされていない。あわせて「都市のスポンジ化」は居住誘導区域内外を問わず進んでいるが、特に非集約エリアでは今後

の居住ニーズが低減することも推察され、今後は空き地・空家の放置が加速するものと予測される。また、居住誘導区域への移転を促進させる必要がある地域は、非集約エリアにおけるインフラ維持管理の削減費用や非集約エリアの開発に伴う負担金等を効率的に活用することが求められる。資金やノウハウを有する市町村とそうでない市町村の地域格差が拡大することが懸念されるなか、行政だけでなく民間と共同して検討することが重要である。

以上を背景とし、本研究は、立地適正化計画の推進にあたり、民間活力を導入して、地域住民を非集約エリアから居住誘導区域に誘導するための具体的なアイデアと課題をとりまとめることを目的とする。

### (2) 本研究の位置づけ

立地適正化計画に関する既往研究には、宮崎<sup>1)</sup>らの行政視点における立地適正化計画の誘導区域外の土地利用方針と誘導施策から計画方針の整理、森本<sup>2)</sup>から市街化区域の整備方針や、市街化調整区域に含まれる「小さな拠点」のあり方等多様な視点での検討、中道<sup>3)</sup>から世帯をライフステージに分類した上で、転居傾向や交通行動、転居意向等から立地適正化計画の居住誘導に適したターゲット層の把握がある。また、都市経営に関する既往研究には大山<sup>4)</sup>から、経済持続性の観点から効率的な都市経営の検討に資することを目的とし、財政に影響を与える都市特性の把握、立地適正化計画策定都市について分析を行っている。

居住誘導区域への推進方策として、誘導施設の中に商業施設をはじめとした民間事業者による整備を前提とした施設を位置づける自治体もみられるが、民間活力の導入を意図した推進方策に関する研究はまだない。

## 2. 研究対象・進め方

本研究は、都市計画区域の市街化区域における立地適正化計画の居住誘導区域外を対象とする（表-1）。

進め方として、第 1 に、非集約エリアにおける維持管理コストの削減分を移転促進に係る費用に充填することが難しい条件を試算し、民間活力導入の必要性を示す。

次に、移転を促進するために民間が実施できる項目を整理した簡易なビジネスモデルを示す。

最後に、民間の中でもとりわけコンサルタントとして、事業化が想定される内容及び課題を示す。

表-1 研究対象箇所

| No | 区域区分<br>(都市計画法) | 立地適正化計画における区域の<br>区分 (都市再生特別措置法) |           |
|----|-----------------|----------------------------------|-----------|
| 1  | 市街化区域           | 居住誘導<br>区域                       | 都市機能誘導区域  |
| 2  |                 |                                  | 都市機能誘導区域外 |
| 3  |                 | 居住誘導区域外 (非集約エリア)                 |           |
| 4  | 市街化<br>調整区域     | —                                |           |

※赤枠：研究対象

## 3. 民間活力導入の必要性

市町村道の維持管理費の試算及び引っ越しに係る費用を仮定し、円滑な居住誘導を推進するためには、民間活力導入が必要であることを示した。

### (1) インフラ維持管理コストの算定手法・考え方について

居住誘導区域への誘導方策を検討する上で、実施する誘導方策に要する費用とその効果を比較し、誘導方策の効果を評価する必要がある。加知<sup>5)</sup>は自治体による居住誘導施策を含む複数の居住誘導シナリ

オの効果を費用便益分析により評価する方法を提案している。居住誘導区域への誘導方策の効果を評価する観点としては、以下の事項が挙げられる。

- ・公共交通が充実した居住誘導区域に移転することによる環境負荷の低減
- ・移転元で不要となったインフラの維持管理コストの低減
- ・移転元で災害が発生した場合の被害及び復旧費の低減
- ・居住誘導区域に移転することによる生活の質（以下「QOL」）の向上

これらの事項のうち、本検討では地方公共団体の会計に直接的に影響し、貨幣換算が容易な「移転元で不要となったインフラの維持管理コスト」に着目する。実際の施策検討において、検討対象地区が災害の頻発する地区である場合には、被害及び復旧費を考慮することで、施策の効果をより正確に算定できる。また、QOL については地方公共団体の会計上に現れる項目ではないため、インフラの維持管理コスト等と単純に足し合わせることが適切ではない場合もある。ただし、QOL の合計値や各項目の値を検討している施策間で相対比較することは有益である可能性がある。

インフラ維持管理コストの算出方法には、一般的に以下の 3 つが挙げられる。

- ・国等が公開している原単位×インフラ数量
- ・標準歩掛に基づく積算
- ・検討対象地方公共団体の実績

検討対象地区が特定されている場合は「検討対象地方公共団体の実績」が最も精度が高いと考える。ただし、本検討は想定したモデル地区を対象としていることから、比較的簡易に計算可能な「国等が公開している原単位×インフラ数量」により維持管理コストを算出した。

### (2) 郊外部から誘導区域内への移転コストと維持管理費の比較 (課題)

インフラ維持管理費削減額をマクロ的に試算し、郊外部から誘導区域内に移転するための資金面の支援としてどの程度充当可能かについて検証を行った。

なお、インフラ維持管理費削減額の試算に当たっては、スプロールの影響を受けやすいネットワーク系インフラである市町村道、上下水道を対象とし、インフラ維持・更新費、廃棄費の原単位<sup>5)</sup>をもとに道路延長あたりの削減額（年間、30 年間、50 年間）を試算した（表-2）。

表-2 インフラ維持管理費削減額のマクロ的試算  
(百万円)

| 道路延長  | 年間削減額 | 30 年間* | 50 年間* |
|-------|-------|--------|--------|
| 100m  | 0.5   | 14.0   | 23.3   |
| 500m  | 2.3   | 69.8   | 116.3  |
| 1000m | 4.7   | 139.6  | 232.6  |

※割引率は考慮していない

郊外部から誘導区域内へ移転するためのコストと

して、1世帯当たり約30百万円（引越し費、建替費）と仮定した場合、今後50年間のインフラ維持管理費削減分を充てたととしても、道路延長100m当り1世帯分の移転コストすら賄えない結果となった。このように、誘導方策（資金面）として移転コストの全額を支援することは困難であることから、QOLの向上も含めて誘導方策を検討していくことが求められる。

現状として、行政は、非集約エリアに居住者を抱えることによって、毎年継続してインフラ（道路や橋梁）の維持管理コストを負担している。そこでビジネスモデルとして、コンサルタント及びデベロッパー等の民間企業が、移転誘導のための住民との調整支援、計画作成支援、誘導先の住居の建設等を行い、これらに係るサービス料を維持管理コストの削減分から捻出することで、資金面の負担を削減し、誘導を推進できると考えられる。

以下にビジネスモデルのイメージ図を示す（図-1）。

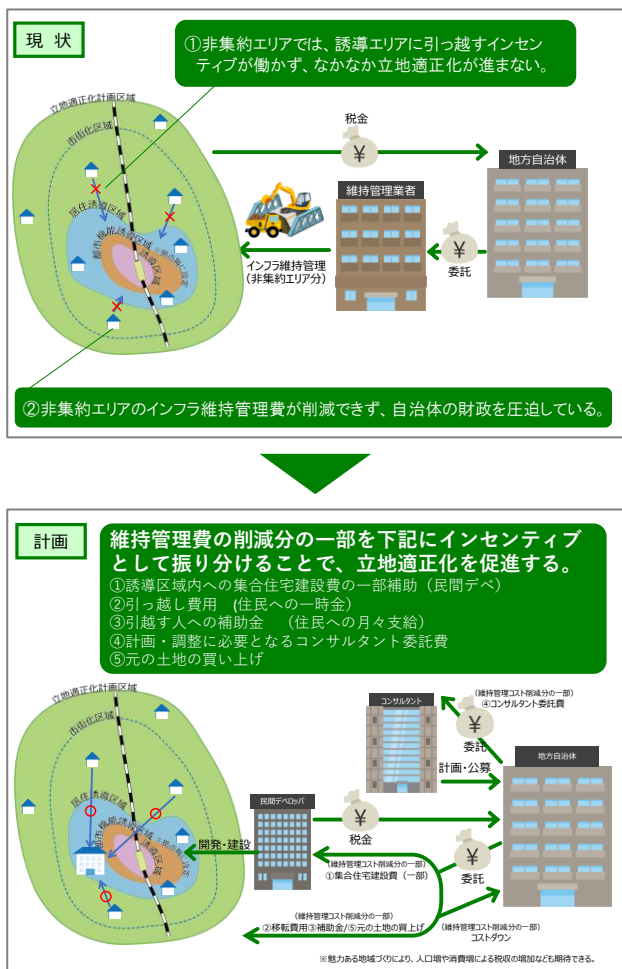


図-1 ビジネスモデルのイメージ

#### 4. 居住誘導区域への誘導方策

##### (1) 誘導方策に係るコンサルティングサービス

立地適正化計画に記載の誘導方策は、強制力を持たず、時間をかけて緩やかに誘導区域等への誘導を

図るものであり、誘導施策は、計画を策定する市町村により異なるため、現行法制度における取り組みには限界がある。居住誘導区域への誘導について、インフラ維持管理費削減分を財源として推進するためには、集落（ブロック）単位で段階的に集団移転させる必要があるとともに、移転先の確保と誘導支援（資金面、QOLの向上）を両立して実施することが求められる。

そこで、以下に示す①～③をパッケージとした誘導方策及びコンサルティングサービスを検討した。

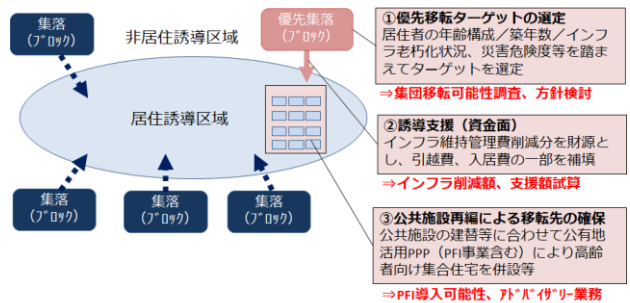


図-2 誘導方策及びコンサルティングサービス

##### ① 優先移転ターゲットの選定

居住者の年齢構成、築年数、周辺インフラの数量及び老朽化状況、災害危険度等を調査、整理し、これらを指標に適切なブロック割を設定するとともに、優先移転ターゲットを選定して移転誘導を進めていくことが考えられる（⇒コンサルティングサービス：集団移転可能性調査、方針検討支援等）。

##### ② 誘導支援（資金面）

資金面での誘導支援は、3. (2) で試算したように、移転コストの全額を支援することが困難であることが想定されるため、移転先に入居するための初期費用や、一定期間家賃を補助するといった入居費等の一部を補填する支援が考えられる。

より具体的な支援策を検討するためには、対象とした集落（ブロック）におけるインフラ維持管理費削減額について、実際のインフラ数量をもとに、どの程度支援額に充当できるか試算する必要がある（⇒コンサルティングサービス：インフラ維持管理費削減額の試算を踏まえた支援策検討等）。

##### ③ 公共施設再編による移転先の確保

近年、各市町村において公共施設再編計画等が策定され、公共施設の統廃合、建替等の取り組みが進められている。

移転先については、こうした公共施設の再編（建替）に合わせ、PFI事業等民間資金を活用して、高齢者向け集合住宅等を併設することで確保することが考えられる。

民間活力を活用することで、商業施設の併設、サービスの向上等、移転先におけるQOLの向上も期待できると考えられる（⇒コンサルティングサービス：PFI導入可能性調査等）。

##### (2) コンサルティングサービスに対する課題

上記で検討した誘導方策に係るコンサルティング



サービスを実施する際、課題として考えられる内容を示す（表-3）。

表-3 コンサルティングサービスに対する課題

| コンサルティングサービス     | 課題  |
|------------------|---|
| ①優先移転ターゲットの選定    | 年齢構成、築年数、インフラ老朽化状況等の客観的な指標を整理することは可能であるが、より直接的な住民の意向を把握するためには個別のアンケート調査等を要する。         |
| ②誘導支援（資金面）       | 地域の条件によって、一部補填費用等にばらつきが生じ、支援に地域格差が生じる可能性がある。<br>効果を得られるまでの期間が長く、将来的な投資に踏み切れる市町村は多くない。 |
| ③公共施設再編による移転先の確保 | 公共施設の配置状況や築年数等の状況によっては、活用できない場合がある。   |

## 5. おわりに

本研究では、市町村が立地適正化計画に基づく誘導を推進するにあたって、民間活力を活用して、地域住民を非集約エリアから居住誘導区域へ誘導することを目的として、誘導方策に係るコンサルティングサービス及び課題を整理した。

また、対象とする市町村で状況は異なるため、今後、市町村等との実績をつくり、各種サービスの実行性を検証する必要がある。今後より一層コンパクト・プラス・ネットワークを推進したいと考えている市町村には、国の支援を含めた仕組みづくりも求められる。さらに、本研究で提示した課題以外に検討すべき事項や解決策等の事例を充実させることが円滑なまちづくり実現に寄与すると考えられる。

本研究の課題は、冒頭に示した移転ストーリーの着目点のうち“誘導区域外の移転跡地の活用”に関する検討が至らなかった点である。

誘導区域外においては、既に都市計画基本問題小委員会（以下、小委員会）において“目配り”の必要性が示されており、これらの観点からも跡地活用の具体化が求められる。

跡地活用は、本研究の過程においても、複数の企画があったため、以降で、小委員会で示された事項を示したうえで、跡地活用の概要を紹介する。

小委員会においては、誘導区域外での目配りについて5つ示されている。第1に、居住誘導区域外の区域の将来像を構築し、住民との共有に努めること、第2に、居住誘導区域外の区域の多様性を踏まえつつ、様々なニーズを取り入れた地域づくりを国も支援すべきこと、第3に居住誘導区域外の区域における緑地や農地の取扱いについては、都市全体でのみどりのあり方やグリーンインフラ等の位置づけの中

で検討すべきこと、第4に、空き地等の発生による居住環境の悪化等の外部不経済を経過措置的に防止する仕組みを整えるべきこと、第5に、緑地・農地の適切な保全に向け、関係制度の積極活用やきめ細やかに活用できる仕組みの検討を行うべきことである。

本研究では、まず、第1の将来像については、既往研究では、都市マス等の行政計画においては居住維持方針とする自治体が大半とされているなか、跡地活用と移転先都市機能をセットで考えることにより戦略的な将来像を描くことが期待できること等が挙げられた。

第2の国の支援としては、優良事例の紹介・普及や都市計画法制度面での規制緩和等（田園居住地域の指定や田園地区計画等）がある。

第3の自然的土地利用へ回帰については、緑のマスタープランとの一体改訂や景観計画への位置づけ等もあわせて考えることも重要である。

第4の外部不経済については、非可住地への転換が実現した場合、市街地部における災害リスクの軽減や防災拠点化等の視点をあわせて防災とまちづくりの共生策を講じるための空間として活用することも挙げられた。

第5の農振計画等との連動をはじめ、他省庁の計画・施策との連動等を意図した総合的な土地両計画の策定等が有効との考えも出された。

**謝辞：**本研究は、国土総合研究機構次世代コンサルタント研究会における活動の一環として実施した。東洋大学の加知准教授をはじめとする有識者から、本研究に有用な助言を得た。記して謝意を表する。

## 参考文献

- 1) 宮崎慎也、鳩心治：立地適正化計画策定都市の誘導区域と誘導施策に関する研究、日本建築学会技術報告集 第25巻 第60号、pp.881-886、2019年6月。
- 2) 森本章倫：集約型都市構造の縮退エリアでの今後の土地利用政策や交通政策のあり方に関する研究（自動車交通研究環境と政策2017、pp.24-25、2017年10月）。
- 3) 中道久美子、桐山弘有助、花岡伸也：ライフステージを考慮した集約型都市構造実現のための居住誘導ターゲット世帯の分析、公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.54 No.3、pp.680-687、2019年10月。
- 4) 大山雅人、森本章倫：財政状況からみた持続可能な都市特性の評価に関する研究、公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.52 No.3、pp.407-412、2017年10月。
- 5) 加知範康：人口減少社会における都市構造の再編とインフラ維持管理の在り方に関する研究～生活の質・インフラ維持費用・環境負荷の改善を目指した立地適正化のための居住誘導シナリオの分析～、国土文化研究所 年次報告 Vol.16、pp.3-11、2018。

(2020. 3. 8 受付)

## Consideration on Promotion of Location Normalization Plan (Promotion of Relocation to Residence-guided Zone) Introducing Private Sector Vitality

Masahiro YOSHIDA, Kakeo HASEGAWA, Yasuhiro SHIMOTOUGE,  
Hiroshi ITO, Genta NINO, Ryo KAMADA, Yousuke SHIKANAI, Masao UEMURA,  
and Hikari IMAIZUMI

A location normalization plan has been developed based on the concept of “Compact” and “Networks” by each local government against a background of the progress of aging and depopulation and resulting in financial deterioration of the local governments. However, the plan is not progressing as planned. Although utilization of the reduced costs for infrastructure maintenance and management by location normalization and/or the vitality of the private sector have been proposed to promote the relocation to residence-guided zones, its concretization has not been examined well. With these backgrounds, for smooth realization of a compact city which has been drawn by each local government, measures to proceed with the land normalization plan introducing private sector vitality were proposed and issues in implementation were discussed.