

# 人口減少時代における都市計画の課題

金沢大学大学院  
川上 光彦

## 1. はじめに

人口減少時代になるなど社会が大きく変化し、それに伴って都市計画に求められている諸課題も変容してきている。これまでは、人口や世帯が増加し、それらの都市への集中に対応して、市街地の整備や道路などの基盤施設を整備することにもつぱら対応してきた。そのため、都市計画の仕組みについても、都市や市街地の成長や発展に対応するためのものとして整備されてきている。ところが、人口や世帯が減少する時代になり、都市や市街地の単純な拡大という要請は無くなりつつある。また、都市計画に求められている課題も、地球環境問題や持続可能な社会づくりを考慮することがますます必要となっており、そのためのコンパクトな市街地形成、公共交通を主体とした交通システムや都市づくりなどが上位の目標としてあげられてきている。さらに、都市づくりの課題は大きく拡大し、まちづくりという呼称のもとに、様々な展開がなされてきている。その中には、従来の公主体の都市計画から、公民協働や市民主体などの内容や方法が模索され、実行されてきている。

都市計画においても、そうした時代的变化に対応して、内容や方法において大きな変革を行う必要がある。ところが、法制度などにもとづく都市計画の仕組みは、長期に形成されてきたものであるため、社会的な利害や行政的仕組み、人々の価値観などと密接に結びついているため、簡単には変革し難い。しかし、上記にあげたような新しい社会的な課題に

対応する都市計画的な仕組みについて、今後、時間をかけて構築していく必要がある。本稿では、今後の都市計画の仕組みを変革する課題や方向性について、いくつかの諸側面において論じるものである。

## 2. わが国における都市計画の仕組みの特徴

行政的には、国では国土交通省、地方では都道府県や市町村の土木建設系で所管され、基盤施設、建築・住宅などのモノづくりを主として取り扱っている。その結果、本来、都市計画として必要な生活、商業活動、アメニティなどのテーマを直接取り扱うことが困難である。また、都市計画として、「都市」の計画に限定されている。形式的には、国土利用計画法にもとづいて体系的な土地利用の仕組みが存在しているが、実際には、「都市地域」などを分類、指定するのに留まっている。あとは、行政が縦割りに所管している個別法にその具体的な内容や運用は任されてしまっている。そのため、市町村レベルで、都市計画などに必要な総合性を確保することがきわめて困難となっている。さらに、欧米の都市計画先進国におけるようなプランナーの存在が未確立である。そのため、地域特性に対応した市町村主体のまちづくりなどを展開することについて限界がある。表-1は、わが国が参考としてきている都市計画的な先進国と日本について、都市計画制度の概要について簡単にまとめたものである。欧米諸国の場合も、計画は基礎的自治体全域を対象とし、条例などにもとづいて運用してきていることがわかる。

表-1 主要な欧米諸国と日本における基礎自治体等の計画制度

国	英国	ドイツ	フランス	アメリカ	日本
主要な計画制度の名称	Structure Plan (ストラクチャ・プラン)、Local Plan (ローカル・プラン)	Flächeunutzungsplan (土地利用計画)、Bebauungsplan (地区詳細計画)	SCOT (広域一環スキーム)、PLU (地域都市計画プラン)	Comprehensive Plan, Master Plan (総合計画・基本計画)等	都市計画区域マスタープラン、市町村都市計画マスタープラン
概要	都市農村計画法 (Town and Country Planning Law) にもとづいて、上位機関 (County) が Structure Plan、基礎的自治体 (District) が Local Plan を策定、運用	連邦建設法の規定にもとづいて、基礎的自治体 (Gemeinden) が二層の計画を策定し、条例等として運用、上位機関が法規定への適格性などを審査	広域行政組織による SCOT、および、基礎的自治体 (Commune) による PLU などにより計画、運用、他に RNU (全国都市計画規制) 等がある。	州の授権法にもとづいて、基礎的自治体 (Municipality) がマスタープラン策定、それを実現するため地域制条例により運用、一部の州で広域計画制度の導入	都市計画法の規定にもとづいて、都道府県が広域のマスタープラン、それに即して、市区町村がマスタープランをそれぞれ策定、運用

### 3. 都市計画の課題

#### 3-1. 成熟・安定を前提とした計画制度の構築

これまでの成長発展を前提とした制度の課題としては、需要の増加を前提として新規建設を位置づけるという「計画フレーム方式」に矛盾があること、「建築の自由」の度合いが高く、かつ、具体的な規定は建築基準法の「最低の基準」によることに限界があること、一般的に容積率などによる開発可能性が過大に指定されており、さらに、それらが規制緩和され全国へ画一的に適用されてきており、それに伴う問題があることなどがあげられる。

従来の計画システムは、図-1の左側に示されるようなものであるが、今後は、成熟・安定を前提とした計画システムとして、右側に例示するようなものを構築していく必要がある。それは、まず、目標・目的の設定を、生活、安全、快適等に関するアウトカム指標に設定するようにすること、都市づくりやまちづくりの目標像について公と市民や住民間で共有化し、それらの実現に向けて市民や住民が実質的な参加をしたり、場合によっては、主体的に努力したりする必要があること、さらに、地区レベルの取り組みを充実し、それらにより関連する各種施策の総合化を行うことなどがあげられる。

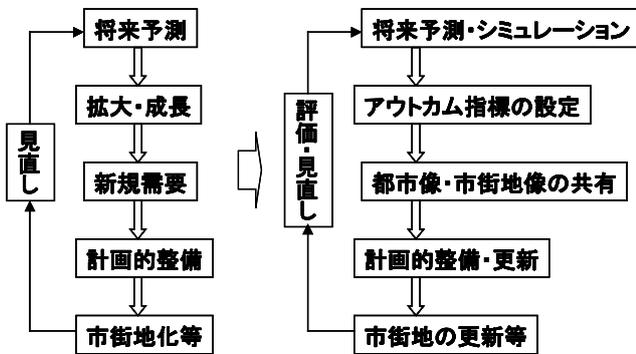


図-1 新しい計画システムの構築

#### 3-2. 計画システムの再編・体系化

計画システム自体の変革も必要である。それには、土地利用などについて計画体系の再編を行うこと、広域行政に対応したり市町村合併を踏まえたりして都市計画区域を再編すること、さらに、建築基準法から集団規定を分離し都市計画法へ統合することなどがあげられる。

##### (1) 土地利用計画などの再編

通勤圏や大規模店による商圈など都市圏や生活圏がますます広域化してきており、広域行政の必要性が高くなってきてい。現行制度においても都市計画

区域については、「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」（都市計画法第5条）として、できるだけ都市圏と整合するように定めることを想定していると思われ、都市計画区域をそのように再編していく必要がある。都市計画区域の再編の事例としては、大阪府が都市圏等を反映した再編を行っている。それまで、一市町村一都市計画区域であった制度のまま42都市計画区域で構成されていたものを4都市計画区域に再編したものである。それにもとづいて、府は都市計画区域マスタープランにおける土地利用の計画や規制について、都市圏的広域性や府全域における統一性を考慮して策定した。

このような都市計画区域の広域再編により、例えば、まちづくり三法の2006年改正による大規模集客施設の広域調整強化についても、事前に一定の計画や基準を設け、それらにもとづいて、都道府県知事が市町村の都市計画決定に協議同意のとき、関係市町村から意見を聴取し、適正な判断を行いやすくなると思われる。なお、広域調整の都道府県知事の運用に関しては、国土交通省都市・地域整備局課長により、都道府県等都市計画主務部局長宛にガイドラインを2007.6.1付けで発している。それは、「競争抑制的な調整」を行わないように求めているが、一方で、基盤施設や都市計画区域マスタープランなどの方針にもとづく調整を例示している。このことは、マスタープランなどにもとづいて、地域側の都市づくりなどの論理で商業施設などの適正立地を規制・誘導できることを意味していると解釈できる。

また、現行の都市計画区域は、多くが一市町村内に限定されるなど実際の都市圏よりも小圏域で不整合がある。その結果、同一区域について、上位計画としての都市計画区域マスタープランと市町村都市計画マスタープランが策定されるなどマスタープランが重複しており、明らかに計画制度の運用実態として適切とは思われない。

##### (2) 建築基準法の集団規定の分離・再編

わが国の都市計画は、1910年の旧都市計画法制定時より、建築関連法との両輪で運用されてきた。現行の計画関連制度は、都市計画法と建築基準法であるが、後者には単体規定（Building Code）と集団規定（Zoning Regulation）が規定され運用されている。建築基準法は、その目的について「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的と

する。」(第一条、下線は筆者)としている。つまり、「建築物のみ」を対象とし、「最低の基準」を定め、「建築の自由」を最大限に認めることを謳っている。

このことが起因していると思われる建築基準法の集団規定の問題例としては、建築物とその敷地に限定されているため、資材や廃棄物等の置場について規定ができないこと、交通関連規定がほとんどみられず極めて脆弱であること、建築の自由について過大に受容されていることなどがあげられる。さらに、景観、歴史、住民参加など「最低」以外への対応が必要なものに対応することが困難であるという問題を有している。

例えば、都市計画で規定されている地域地区制は建築基準法の集団規定により規定、運用されている。その中では、詳細な必要最小限の規制が全国画一的に適用されてきている。そのため、地域性の反映が困難であり、大都市の影響が大きく、地方都市へ緩い規制であったりする問題がある。また、用途規制と形態規制が法律的に定められているが、それらの数値と組合せは自由度が小さく、かつ、規制内容が緩い傾向がある。例えば、用途規制についても混在の度合いがきわめて大きく、住宅について建築の形式、階数等について区分していない。これらは、前述の諸外国にみられる地域制の規定と比較すると、きわめて特異である。

そのため、こうした問題を克服するためには、建築基準法の単体規定については、建設基準法 (Building Code) などとし、集団規定については都市計画法に統合再編していく必要がある。

### (3) 都市像・市街地像の確定・共有化

都市計画マスタープランにより都市計画的な将来像を描くようになってきているが、それらの多くは、二次元的な土地利用や交通ネットワークなどまでを取り扱っていることが多い。今後は、建築物や町並みなど含む都市像や市街地像について計画確定し、それらを公民で共有化していく必要がある。それらは、都市全体や中心市街地、郊外などの地域別、地区別に追究されるべきものである。そうした都市像や市街地像を確定し、公民で共有化していくことにより、公民が協働して建築・町並みを更新したり形成したりすることができるようになる。とくに、木造密集市街地などについて計画的な更新を行い、住環境や防災性を高めていくには、民の果たす役割が大きく、そうした方法が不可欠である。また、そうした将来像の模索には、市民や住民が初期段階から深く関与する必要がある、そのための協定型や協議

型による計画策定システムを導入、充実させていく必要がある。

土地利用計画とその実現のための規制・誘導の仕組みは、伝統的には開発密度について都市中心部における高密および周辺への低密化を想定し、それらに対応して建ぺい率や容積率などの土地利用強度を設定してきた。また、商業施設等についても、中心部において都市全体にサービスする施設、地区ごとに地区へサービスする施設を想定して計画してきている。しかし、大規模商業施設の立地・形態・密度は、そのような想定と大きくずれており、これまでの前提を変えた都市計画的対応が必要となってきた。例えば、大規模店は、中心部から郊外への立地を志向することが多くなり、平面駐車場を中心とする大規模敷地に低密な土地利用をとることが多い。また、施設は大規模で商業だけでなく娯楽施設等を含む複合用途となり、それだけ広域的な商圈を形成する戦略をとるようになってきている。その結果、既存の都市や都市圏とは不整合になることが多く、そのことによる都市計画上の問題も大きい。

中心市街地活性化などのために中心部などの計画像を探るためには、まず中心部自体を確定していく必要がある。ヨーロッパの歴史的都市の場合、城壁などで囲まれた中心市街地が存在していたり、アメリカの都心地域 (downtown) についても、同様に、区域と空間像が都市ごとに確立したりしている。しかし、わが国の場合、それらは困難である。実際には、中心市街地活性化基本計画の中で、中心市街地を規定してきているが、それらの多くは、活性化のために国の補助事業などの対象区域としての役割が目的であり、公民が共通認識できるような区域や計画像の確定までには至っていない。

### 3-3 計画白地地域等への計画的対応

前述のように、市町村全域など都市計画区域外についても計画的対応が必要であるが、その他にも市街化調整区域などにおける計画白地地域について計画的対応が必要である。線引き制度の場合、市街化区域は計画的に市街化を図るが、市街化調整区域は当面市街化を抑制するとし、計画的対応をしないとしている。しかし、実際には、病院や公共施設など多くの適用除外や特例等による都市的開発がみられ、それらの蓄積による非計画的な市街化が進行してきている。また、農業振興地域の農用地として指定されている区域は、比較的安定的な土地利用であるとみなさるが、それも時限的なものに過ぎない。農業

側等は、都市的土地利用などそれぞれの所管以外については土地利用計画が不在であったりきわめて脆弱であったりする。

そのため、このような計画白地には、前述の郊外型大規模商業施設が立地したり、開発許可の適用除外となっていた公共公益施設などが立地したりしてきている。2006年都市計画法改正により、これらの施設についても立地区域制限が強化されたり、開発許可の対象となったりした。今後は、これらの施設について、都市計画マスタープランと整合するようにして、計画的な立地や施設の内容となるように規制・誘導していく必要がある。

市街化調整区域における先進的な計画的対応の事例として、兵庫県における都市計画法施行条例（2002）にもとづくものがあげられる。市町村の申請にもとづいて指定される区域には、開発指定区域と特別指定区域の二種類ある。前者は、市街化区域に隣接・近接した区域で、既存集落は対象外である。具体的には、住宅団地等の整備済地区などが想定され、市町等の土地利用計画に適合していることを前提として、市町長の申請により知事が指定することにより、戸建住宅等の開発が可能になるものである。

後者の特別指定区域も、市町等の土地利用計画が存在していることを前提とし、地域活性化などを図るために指定するものである。具体的には、既存集落等が対象で、公共施設が整備済の区域とし、指定されると地縁者等の住宅や工場等も建築可能になる。



図－2 加古川市の田園まちづくり制度の概念

#### 4. おわりに

本稿では、人口減少時代など、わが国における社会的変化に対応して都市計画的仕組みの変革の必要性について、いくつかの具体的な課題をあげてそれ

らの方向性を論じた。それらについては、以下のようによまとめられる。

まず、成長・発展を前提とした計画制度から、成熟・安定を基軸とした計画システムへと大きく変革していく必要がある。そのため、まず、国レベルから市町村レベルまでの総合的な土地利用計画を体系化し、それらを実現する計画システムを構築していくことが不可欠である。また、計画制度は、基礎的自治体である市町村を主体とし、市町村全域を対象とし、施設や土地利用だけでなく、景観、商業活動、生活など総合的な内容を取り扱えるものとする。その一方、都市圏などに対応する広域的な計画組織や計画的調整システムを構築していく必要もある。この広域的計画区域は、都市計画区域を再編することにより、都市圏などにできるだけ整合するようなものとする。さらに、建築基準法の集団規定は、総合的な計画法へ統合するようにし、地域制規定などは、それぞれの地域や地区の特性に対応としたものにする。

その上で、計画システムは、現行の区域マスタープランと市町村マスタープランの二層的構造を充実させていくものとする。すなわち、区域マスタープランは、長期で広域的な計画理念を示し、そのもとで土地利用や交通ネットワーク、および、大規模施設の立地調整などを取り扱う。市町村マスタープランは、地域特性に対応した将来像や市街地像を、公民で確定、共有化するようにする。その上で、それを実現するために、地域制や地区計画・事業計画などを定めていくようにする。これらを進めていくためには、今後は既存市街地などが対象となることが多いため、市民や住民が初期段階から深く関わるような計画プロセスとする。そのためには、計画分野における、徹底した情報公開やアカウンタビリティが不可欠となる。

なお、本稿で取り上げたものの他、市街地像を確定するなどのための都市デザイン、こうした計画の変革や遂行の中核を担っていくプランナーの職能的な確立なども必要となってくる。

#### 参考文献・資料

- 1) 五十嵐敬喜：都市計画の改革、都市計画、No.174、pp.38-44、1992
- 2) 大方潤一郎：自治体総合土地利用計画の必要性と課題、日本不動産学会誌、No.51、pp.26-33、1999
- 3) 川上光彦：計画圏域の変化と計画内容の変化、都市計画、No.250、pp.19-22、2004