

A C D U - 2 5 - 0 9

現代における都市政策の現状と課題：
コンパクトシティの理念と制度の乖離から

藤岡 裕大

2026 年 3 月 5 日

現代における都市政策の現状と課題：

コンパクトシティの理念と制度の乖離から

藤岡裕大*

【要旨】

本研究は、日本におけるコンパクトシティ政策を、理念と制度の関係から再検討し、縮小時代の都市政策の課題を明らかにすることを目的とする。日本では人口減少・超少子高齢化の進行により、従来の拡大型都市政策から都市の集約化を志向するコンパクトシティ政策への転換が求められている。しかし、都市計画制度は人口増加期に形成された枠組みを基礎としており、理念との整合性が十分に整理されていない可能性がある。本研究ではまず、コンパクトシティの理念的枠組みを整理し、都市・地域政策および国土政策における位置づけを検討した。次に、現行都市計画制度および立地適正化計画の制度的特徴を分析し、政策の実効性に関する問題点を指摘した。その結果、コンパクトシティをめぐる、理念・制度・政策の水準間の不整合（横の関係）と、国・広域行政・市区町村間の役割分担の不整合（縦の関係）が存在することが明らかとなった。以上より、コンパクトシティは単一施策の成果として評価されるべきではなく、都市政策の枠組みの中で理念と制度の対応関係として検討されるべき概念であることを示した。

1. はじめに

日本では 21 世紀に入り、超少子高齢化社会への対応が喫緊の課題となっている。内閣府発行『令和 7 年版高齢社会白書』によると、令和 6 年 10 月 1 日現在における 65 歳以上人口比率（高齢化率）は 29.3%となっている。また、令和 52 年には、①総人口が 9000 万人を割り込むこと、②国民の 2.6 人に 1 人が 65 歳以上、約 4 人に 1 人が 75 歳以上となること、③現役世代 1.3 人で 1 人の 65 歳以上の者を支えることになること、④出生率が 5.8 に対して死亡率が 19.0 になること、⑤男性の平均寿命が 85.89 年、女性の平均寿命が 91.94 年となること、が報告されている¹。

このように、今後超少子高齢化によって社会が大きく変わっていく過程において、都市の形が変化する可能性が指摘されている。超少子高齢化社会以前の日本では、増えていく人口に対応するために、都市そのものを広げていく必要があった、つまり拡大型の都市政策が前提とされてきた。一方で、今後超少子高齢化社会に対応していくためには、広い都市で住むことが必要なくなり、逆の縮小型の都市政策が求められる可能性が指摘されている。現に 21 位世紀に入ってから、人口減少・超少子高齢化を見据えた都市のあり方を提起する研究が数

* 同志社大学商学部 助教

Email: hfujioka@mail.doshisha.ac.jp

¹ 内閣府『令和 7 年版高齢社会白書』pp.2-6

(https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2025/zenbun/07pdf_index.html) 2026 年 2 月 24 日閲覧。

多く出始めてきている。矢作（2014）は、持続可能な都市ースプロール型ではない都市をコンパクトシティに求めるのには異論は少ないとしつつ、その際には都市圏レベルで「持続可能な都市の「かたち」」を考える、つまり都市間競争ではなく都市間協働／連携の重要性を唱えている。他にも大西（2011）は、現都市計画法が制定された 1960 年代と今日を比較すると、都市の置かれた状態が異なっている、つまり当時はスプロール現象を伴いながら都市化が進んだことに対応するために線引き制度と開発許可制度が導入された一方、現代では全国的な都市化が収まり、地方圏では市街地の人口密度の一層の低下が起こっていることを指摘している。そしてやはり、現代においてはこれまでの都市化時代とは異なる逆都市化の都市計画の在り方が問われているとしている。

このような中、今後の新たな都市のあり方として注目されているのがコンパクトシティである。コンパクトシティの定義は様々であるが、一般的には、中心地が適度な人口密度を持ち混合用途に利用されている都市（Thomas and Cousins1996; Churchman1999; Burton2002 他）と認識されている。日本では、特に地方都市がよりコンパクトシティへと舵を切り出している。Hattori et al. (2017) によると、日本でコンパクトシティを促進する動きは、21 世紀初頭に縮小都市の問題と関連して始まったとされる。

これらを踏まえると、日本では縮小型の都市政策が求められる可能性が指摘されている。しかし、今日における都市政策の制度とコンパクトシティの追い求める理念との間に乖離があることで、コンパクトシティの実現に制度的課題が存在する可能性がある。そこで本研究では、コンパクトシティを理念および制度の両面から検討し、現代における都市政策の現状と課題を明らかにする。

本研究では、以下の通り議論を展開する。まず 2. では、コンパクトシティの理念的枠組みを整理したうえで、コンパクトシティを都市・地域政策として位置づける。3. では、今日における日本の都市計画制度の現状を整理し、4. では、コンパクトシティの理念面との整合性を検証する。5. では、以上を踏まえて、本研究から得られた知見やインプリケーションをまとめる。

2. コンパクトシティの理念的枠組みおよび政策としてのコンパクトシティ

2. では、コンパクトシティを理念の側面からアプローチし、そしてその理念を実現するための手段として、コンパクトシティを政策としてどのように解釈できるのか論じていく。つまりここでは、都市や地域をどのような姿に近づけるためのコンパクトシティなのか、そしてそれを実現するためには政策としてどのように位置づけるべきなのか、といった視点が重要である。

2.1 コンパクトシティの理念的側面

まず、本研究で扱うコンパクトシティの概念を定めておくことにする。海道（2007）はコンパクトシティを、「郊外へと無秩序に低密・拡散してきた都市の発展方向を転換して、都

市空間の全体構造（土地利用）を、まとまりのある（コンパクトな）形態に変え、活気のある中心市街地を維持・形成すること²」と定義している。ここでいう「郊外へと無秩序に低密・拡散してきた都市の発展」とは、都市の郊外化、つまりスプロール現象であると解釈できる。また、海道（2001;2007）の議論では、コンパクトシティを持続可能な都市（Sustainable City）のひとつとし、欧州ではそのような認識が一般的であるとしている³。実際に、国際連合（United Nations: UN）による 17 つの持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）の 11 番目「持続可能な都市」は「包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市および人間居住を実現する⁴」ことが目的となっており、SDGs を達成するには都市・地域経済の側面から持続可能な都市を発展させることが求められる。さらに、海道（2007）によるコンパクトシティの定義を「①密度が高い、より密度を高める、②都市全体の中心（シティセンター・中心市街地）から日常生活をまかなう近隣中心まで、段階的にセンターを配置する、③市街地を無秩序に拡散させない。市街地面積をできるだけ外に拡張しない、④自動車をあまり使わなくても日常生活（通勤、通学、買い物、通院など）が充足でき、身近な緑地・オープンスペースなどを利用できる。循環型の生態系が維持され、都市周辺の農地、緑地、水辺が保全活用される、⑤都市圏はコンパクトな都市群を公共交通ネットワークで結ぶ⁵」、の 5 つの空間的要素に分けることが出来る。

コンパクトシティに直接期待される効果としては、「①自動車交通への依存を減らす、②土地・空間資源を有効に活用できる、③環境汚染と自然や農地の破壊を減らす、④活気ある中心市街地を維持形成できる、⑤都市インフラとサービスの効率性を高めて、安価で効率的な行財政運営ができる⁶」ことに加えて、コンパクトな都市圏には「⑥公共交通の成立性が高まる、⑦都市の魅力を高めて、観光、投資の誘引や都市型産業の形成などにより経済が発達となる、⑧都市づくり・まちづくりへの参加を通じて、地域自治・住民自治が促進される、⑨誰にでも暮らしやすく、多様な人々の社会的公平さが高まる、⑩地域の個性、歴史・文化資源が活かされ、定住性と外部からの誘引性が高まる⁷」ことが期待されているとしている。

コンパクトシティの理念的側面でカギとなるのが、やはり都市のスプロール化への対応だろう。コンパクトシティ研究の祖である Dantzig and Saaty (1973) もまた、コンパクト

² 海道（2007）p14。

³ ただしコンパクトシティの概念について、Hofstad (2012) のように、経済成長目標と社会的・環境的持続可能性の目標との間の緊張関係から、一種のジレンマ見出している主張や、Neuman (2005) のように、持続可能性を実現するためには機能や人口を高密度に集中させなければならない一方で、居住性を確保するには、低密度に分散させなければならないという、パラドックスが存在しているという主張もある。

⁴ ここでの訳文は、国際連合「持続可能な開発目標」

(https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/sustainable_development_goals/)（2026 年 2 月 24 日）閲覧に基づく。

⁵ 海道（2007）p14。

⁶ 海道（2007）p15。

⁷ 海道（2007）p15。

シティが必要な背景として、当時のアメリカにおける急激なメガロポリスの拡大、つまりスプロール化の進展を挙げている。Dantzig and Saaty (1973) によれば、スプロールに拍車をかける社会経済的な圧力として、①人口の全般的な増加、②農村地帯から都市への移動、③都市内部の過密、④都市中心付近の住居の衰退、⑤都市内部の住民が郊外へ、郊外の住民がさらに大きな用地の大きな住宅へ移りゆくことを可能とする経済力の向上、⑥膨大な幹線道路体系の発達、⑧複数の車を持つ家族の増加、⑨都市輸送問題の激化、の9つを挙げている⁸。つまりスプロール化への問題認識は、今も昔も変わらず、いかにスプロール化を助長させる要因から都市を守り、もともとの都市の形を維持する、都市をコンパクトに保ち続けるかということが考えられてきたと言える。

海道 (2007) は、都市化時代のスプロールの主因は、自動車交通の拡大と様々な都市機能の拡大であったとしつつも、これからの成熟社会におけるスプロールの主因は、企業間競争による新規立地や自動車利用を前提とした行き当たりばったりの開発となるとしている。つまり、開発をコントロールする仕組みとその実効性が弱ければスプロール抑制の実効性には限界がある可能性を指摘している。

以上を踏まえると、コンパクトシティの理念のもとをたどると、それは都市をスプロール化からどう防ぐかという問題意識にたどり着く。そしてコンパクトシティによって、まちの形をコンパクトに保つだけでなく、そこに住む人々の暮らしや環境の質を高めることが期待されてきたと解釈できる。

2.2 都市・地域政策としてのコンパクトシティ政策

2.1 では、あくまで概念としてのコンパクトシティを、その理念の側面からみてきた。ではコンパクトシティを政策として位置づけた場合、つまり「コンパクトシティ政策」は、都市・地域政策論の中でどのように位置づけることができるだろうか。その前に、まず地域政策と国土政策の関係から整理していく。

中村 (2004) によれば、地域政策とは「地域の内部から発展を創出しようとする地域の人々を主体とする自発的な取り組みを誘導し、あるいは支える、個々の地域の地域政策」であり、一方「個々の地域の自発的な地域政策では処理しきれない問題を補完的にサポートする立場から行われ」る地域政策を、国土政策（全国的地域政策）であるとしている⁹。

また安東 (2008) は、地域政策とは「様々な次元で現れる地域にかかわる経済問題、社会問題の解決や地域がもつ可能性の実現をめざして、行政・財政の仕組みを活用して取り組まれる政策」であると述べており、また「その担い手は、主として地方自治体（地方政府）と国家（中央政府）である」とも述べている。さらに安東 (2008) は、近現代の日本において中央政府の強い主導のもと地域政策が展開されていったという。そのような日本で取り組まれた国家主導の地域政策は、「地域自身による地域政策を支え、促すための支援政策とい

⁸ Dantzig and Saaty (1973) pp.4-5 (森口繁一監訳 (1974) pp.5-6) .

⁹ 中村 (2004) p59.

う側面よりも、新しい産業構造に合わせて国土利用を再編成する、国土そのものに強い関心が向けられた「国土政策」であったと述べている¹⁰。

一方宮本（2007）は、都市政策とは「自治体を主体として、市民の安全、健康、アメニティ（住み心地のよさ）、福祉と教育文化の向上を目的とし、公共部門の財政・経済を直接の政策手段とし、市場原理を利用して民間部門の弊害を規制しつつ、フローとストックの社会化をすすめる、住民参加を土台とする民主主義的政治・行政・司法制度によって都市問題を解決する政策である¹¹」と述べている。以上、地域政策、都市政策、および国土政策の概念を整理すると、表 1 のようになる。

表 1 地域政策・都市政策・国土政策の違い

	地域政策	都市政策	国土政策
政策の主な担い手	地方自治体および国家	自治体	国家
政策の関心	地域の経済・社会問題の解決	民主主義による都市問題の解決	新しい産業構造に合わせた国土利用の再編成
特徴	地域の内発的発展の支援	市場原理の利用	地域政策の補完なサポート

出所：筆者作成。

以上を踏まえて、本研究で扱う地域政策を、「地域自らが主体的に、その問題の解決や地域の発展を目指すための政策」と定義する。また、地域政策の中でも都市に当てはめて議論する場合は「都市政策」、上記二つを合わせた幅広い概念を「都市・地域政策」とする。

では、コンパクトシティ政策は、都市・地域政策としてどのように位置づけることが出来るだろうか。本研究では、都市・地域が主導して、その都市・地域の問題の解決を図る場合のコンパクトシティ政策を都市・地域政策として扱い、一方で、国が主導して、都市・地域政策の補完を行う場合のコンパクトシティ政策を国土政策として扱う。例えば、後述の通り、『国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～』の 6 つの「基本的な考え方」の 1 つとして「コンパクト+ネットワーク」の概念が盛り込まれており、これは、国が主導となった国土政策としてのコンパクトシティ政策の推進であると理解できる。一方、富山市をはじめとした都市や地域が主導する、独自のコンパクトシティ政策は、都市・地域政策として理解することが出来る。

¹⁰ 安東（2008） pp.318-319。

¹¹ 宮本（2007） pp.48-49。

2.3 国土政策としてのコンパクトシティ政策

本研究は、コンパクトシティ政策を都市・地域経済論の視点から探るものであるため、国土政策としてのコンパクトシティ政策は主眼ではない。ただし、先ほども述べた通り、国土政策とは都市・地域政策でうまく機能しない部分を支える役割がある。よって、国土政策としてのコンパクトシティ政策を通して、日本政府がどうコンパクトシティを位置づけているかを見ることができる。ここでは 2 つの視点から、国土政策としてのコンパクトシティをみていく。

最初に、日本政府全体のレベルでコンパクトシティ政策と近いのとして「連携中枢都市圏構想」が挙げられる。総務省ホームページによると、「連携中枢都市圏構想」とは、「人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするために、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する政策¹²」であり、もともとあった「地方中枢都市圏」や「高次地方都市」、「都市雇用圏」などといった複数の都市圏概念を一つにまとめたものである。

矢作（2014）では、現在は都市間競争から都市間連携へ移り変わっていきっており、都市機能のフルセットから脱却すべきだと主張している。また、都市単体がコンパクトシティ政策を行っても意味がないとし、その側面では「連携中枢都市圏構想」は都市間連携時代のマクロ的視点でのコンパクトシティ政策と言えるだろう。

しかし「連携中枢都市圏構想」に対する批判は数多くある。そもそも「連携中枢都市圏構想」における中心都市は「人口のダム」として東京大都市圏への人口流出を減少させ、東京一極集中の抑制に寄与するものだとされている。しかし森川（2016）では①「人口のダム機能」として機能させるには、連携中枢都市の機能を強化すると同時に東京の機能分散を図らなければならない、②定住自立圏と連携中枢都市圏との整合性が不十分である、③連携中枢都市圏に含まれない地域について考えられていない、とし「定住自立圏も連携中枢都市圏も、東京一極集中の進行や地方圏の衰退、地域格差の是正に十分対応した地域政策であるとは思えない」と述べている。さらに森川（2017）では、連携中枢都市圏の中心都市は東京に対する「人口のダム」とはならず、地方圏全域における「生活条件の向上」や「経済成長の牽引」の役目を果たさないと述べている。森川に加えて、外川（2016）や岡田（2015）のように、そもそも「連携中枢都市圏構想」が「人口のダム」として機能することに懐疑的な見方が多い。

¹² 総務省ホームページ「多様な広域連携」

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html) 2026 年 2 月 24 日閲覧。

次に、2014 年 7 月に国土交通省が発表した『国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～』（においても、日本政府におけるコンパクトシティの考え方を見出すことができる。具体的には、『国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～』の 6 つの「基本的な考え方」の 1 つとして「コンパクト＋ネットワーク」の概念が盛り込まれた。それらを整理したものが表 2 である。

表 2 『国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～』の基本的考え方

6 つの基本的考え方	主な内容
①コンパクト＋ネットワーク	「新しい集積」の形成により国全体の生産性を高める国土構造を構築する
②多様性と連携による国土・地域づくり	「多様性」（＝対流のエンジン）と「連携」（＝対流を媒介する役割）は「コンパクト＋ネットワーク」に支えられ、一体の地域を形成
③人と国土の新たなかかわり	①多様性を支える「ふるさと」をできる限り維持していく ②「国際志向」と「地域志向」の 2 つのベクトル、ものさしを持つという多角的な選択を人々に可能にさせる国土づくり ③複数の主体が目標を共有しともに力を合わせて活動する新しい「協働」 ④女性の社会参画の促進 ⑤「生産年齢人口」の考え方や定義を見直し、講義の意味で「働く」ことを可能とし高齢者の社会参画を促す ⑥コミュニティを多世代循環型のサステイナブルなものに再構築し、中期的に 1 億人程度の人口構造を保持する
④世界の中の日本	「多様性の再構築と連携」によりグローバリゼーションと人口減少社会へ対応していく
⑤災害への粘り強くしなやかな対応	ソフトとハードの組み合わせによる防災・減災対策（災害時に迅速に行動・対応できる意識づくり、インフラマネジメントの強化）
⑥国土づくりの理念	3 つの基本理念：「多様性（ダイバーシティ）」、「連携（コネクティビティ）」、「災害への粘り強くしなやかな対応（レジリエンス）」

出所：国土交通省（2014）『国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～』より筆者作成。

基本的考え方で特に強調されているのが「多様性」、「連携」である。特に、基本的な考え方の6つ目である「国土づくりの理念」には「連携（コネクティビティ）」が盛り込まれている。つまり、ただ単に「コンパクト+ネットワーク」を形成するだけでなく、それを「多様性」と「連携」によりソフトな要素を対流させて活発な国土の形成を狙っていると考えられる。また、「連携中枢都市圏構想」でも都市間の連携が強調されていたように、国土政策としてのコンパクトシティ政策では、国土内の「連携」に重きが置かれていると言える。ただし中山（2018）は、「連携」の問題点として、①周辺自治体に連携に対する懸念が広がっていること、②周辺自治体、市民の意見を反映する仕組みが不十分なこと、③広域的な調整ができていない点、の3つを挙げており、「連携」の考え方にはまだ課題が存在する。

以上、ここでは国土政策としてのコンパクトシティ政策の事例として、「連携中枢都市圏構想」および『国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～』をみてきた。日本政府によるコンパクト+ネットワークの考え方は、一つの国土政策としてのコンパクトシティ政策、つまり国レベルのマクロ的視点に立ったコンパクトシティの考え方であると言える。しかし以上で述べてきたように、そこにはまだ様々な問題点が残っている現状である。

3. 都市計画制度の現状

2.では、コンパクトシティの理念的側面について考えたうえで、コンパクトシティを都市・地域政策として位置づけた。3.では、それを踏まえて本研究のもう片方の議論である、コンパクトシティの制度的側面についてみて行くことにする。

3.1 現在の都市計画の制度と手法

コンパクトシティの制度に関する議論の前に、まず、現在における日本の都市計画全体についてみていくことにする。1.でも述べたように、日本は現在超少子高齢化を背景に、人口減少を経験しているさなかにあるが、都市計画の制度面からみて、そもそも現行の都市計画は人口の変化に耐えうるものであると言えるのだろうか。今日における日本の都市計画は、「都市計画法」及び「建築基準法」に基づき行われている。特に都市計画法においては、1919年に、日本で最初の都市計画法（旧法）が制定され、その後の1968年現行の都市計画法へと全面改正され、現在までの都市計画制度の根幹を成している。特筆すべきことは、両年とも、まだ総人口が増加傾向にあり、高齢化率がまだ5~7%であったことである¹³。しかし、高齢化率が25%ほどの水準である今日において、54年前に確立された現行制度の再検討という論点が提示されている¹⁴。やはり、都市計画の制度の面からみても、それが果たして機能しているのかという、検証の必要性が残されている。

そのような背景を持つ、現行の日本の都市計画であるが、その都市計画システムの中心である、日本の土地利用計画は、区域区分制度（都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域

¹³ 中井（2012）

¹⁴ 中井（2012）

に2区分する制度)と地域区分制度(おもに市街化区域の用途や容積などを規制する制度、ゾーニング)から成り立っている(小林 1992)。特に、個々の土地利用の影響は、その敷地内に完結するのではなく、その周辺地区に様々な外部経済効果を与えるため、地域区分制度のような土地利用規制が存在しているのである(浅見 1994)。しかし、地域区分制度は、用途制限及び形態制限によって成り立っているが、形態制限の影響が比較的大きい一方、用途制限自体がそこまで強い拘束力を持たなくなってしまった(浅見 1994)。海道(2001)も、日本の用途地域制度が、あいまいでありながら画一的な適用として行われていることを指摘し、用途規制が混在を許している一方で、開発事業では単一機能の市街地が広い範囲で生み出されていたと述べている。

また饗庭(2015)は、長期的にはコンパクトシティの実現を支持しているが、短期的な実現は不可能であるという態度をとっている。その態度をとっている裏付けとして、饗庭(2015)は都市計画の4つの手法があるとしている。1つ目は「政府が権力によって土地を取り上げてしまうこと」、2つ目は「政府がお金を出して買い上げて自分でつくってしまうこと」、3つ目は「誰かに都市空間をつくらせてしまうこと」、そして4つ目が「誰かと政府で協力して都市空間をつくること」である。そしてこれらのうち2つ目、3つ目、4つ目に対応する具体的な手法が「都市施設」「土地利用規制」「都市開発事業」であるとしている。これらを踏まえ、日本の都市計画は、これら3つの手法の上に「マスタープラン」を置き、「マスタープラン」に基づいて手法を組み立てていこうという考えであったとしている。しかし現実には都市施設や用途地域といった手段ありきで都市計画が構想され、マスタープランが形骸化している、つまり手段が目的の先に立ってしまっている可能性がある指摘している。

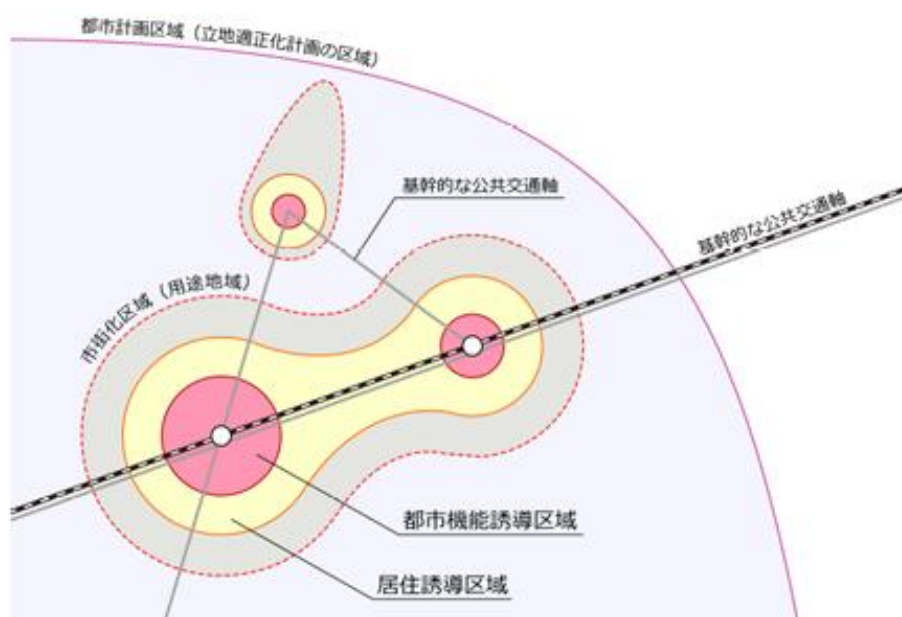
3.2 立地適正化計画とコンパクトシティ政策

2014年に都市再生特別措置法が改正され、各自治体は立地適正化計画を策定できるようになった。これにより各自治体は、図1で示されるように、都市機能誘導区域及び居住誘導区域を定めることで、コンパクトなまちづくりを行うことが期待される。国土交通省は、立地適正化計画の意義と役割として、①都市全体を見渡したマスタープラン、②都市計画と公共交通の一体化、③都市計画と民間施設誘導の融合、④市町村の主体性と都道府県の広域調整、⑤市街地空洞化防止のための選択肢、⑥時間軸をもったアクションプラン、⑦まちづくりへの公的不動産の活用、の7つを挙げている¹⁵。また、2026年7月31日現在、935都市が立地適正化計画について具体的な取り組みを行っており、このうち643都市が立地適正

¹⁵ 国土交通省ホームページ「立地適正化計画とコンパクト・プラス・ネットワーク」(https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html) 2026年2月24日閲覧。

計画を作成・公表している¹⁶。よって立地適正化計画の策定は、国を挙げた、各自治体へのコンパクトシティ化の推進政策として理解されていると解釈できる。荒木（2017）は、立地適正化計画を、その区域の範囲、都市機能誘導区域の階層構造に関連する機能、及び土地利用規制とそれとともなう地域差、の3つの視点から整理している。2014年の都市再生特別措置法の改正によって、コンパクトシティの実現に対する都市計画は、これまでの土地利用規制によって実現する枠組みであったものに、中心市街地に住宅機能や都市機能を立地誘導する計画と、その計画にもとづいた事業実施に対する支援により実現しようとする枠組みが追加されたと言える（荒木 2017）。しかし、中山（2016）は、立地適正化計画には強制力がなく、単に都市機能や居住の誘導を進めるのみであることを指摘し、都市機能誘導区域には具体的な誘導措置が用意されている一方、居住誘導区域にはそのような措置がないために、実際に誘導ができるかは未知数だと述べている。よって、都市のコンパクト化の方法・手法が検討課題として残されている。

図1 立地適正化計画による街のイメージ



出所：国土交通省（2025）『立地適正化計画の手引き【基本編】』

田村（2015）は2014年の都市再生特別措置法は、従来の中央政府の制約が大きかった市町村におけるマスタープランの作成について、その権限を地方政府に委譲したものであるとし、これにより、各市町村はその地域固有の問題を解決できるようになったとしている。

¹⁶ 国土交通省ホームページ「立地適正化計画とコンパクト・プラス・ネットワーク」
https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html 2026年2月24日閲覧。

さらに居住誘導区域においては、民間事業者のノウハウを活用することが前提になっているとし、「産学連携」による民間資本が都市計画にも取り入れられたとしており、利潤最大化を目的としているディベロッパーに対して都市居住の住民の社会的厚生最大化を念頭にした地方政府との目的の異なる主体間での新たな連携が求められるとしている。

3.3 現行制度の都市計画の機能不全

以上を踏まえると、現行の日本の都市計画におけるコンパクトシティ政策の機能の程度については実証的検討を要する。具体的には、現行の日本の都市計画において、3つの論点として整理できる。

まず1つ目として、現行の都市計画制度および手法が、未だに都市の拡大を想定したものであることが挙げられる。3.1で指摘したように、現在の都市計画法や土地利用計画等は、日本がまだ人口増加時代であったころに確立されたものであると言える。加えて饗庭(2015)が指摘したように、現在の都市計画の中心であるマスタープランにおいてもそれが現在の人口減少時代においてうまく機能しているかという疑問が残る。さらに言えば、現在の日本政府によるコンパクトシティ政策の推進政策である立地適正計画は、これまでの土地利用規制に枠組みが追加されたものであるため、根本的な人口減少時代へのパラダイム転換に基づくものかどうかは明らかではない。

2つ目に、立地適正化計画の考えが、全国の市区町村において一律的なものであることが挙げられる。立地適正化計画の基本的な考えは、都市内部に都市機能誘導区域及び居住誘導区域を設定することであるが、この考えがすべての市区町村にうまくあてはまるとは言えない。各市区町村における居住区域の設定は、その地理的特性や社会規範の影響を負いに受ける。よって全国の市区町村に一律的に同じ都市構造を突き付けることは、現実との適合性という観点において検討の余地がある。

3つ目に、全国の市区町村において、手法と目的の対応関係が十分整理されていない可能性がある。中川・齊藤(2018)は、「とりわけ地方都市圏において都市縮小への積極的な対応として構築されたはずの広域行政が、経済成長戦略の起爆剤として位置づけられてきた¹⁷⁾」ことを指摘している。現代においては、「広域行政への展開が集積の利益によって成長の基盤を形成するという政策ロジックからは速やかに脱却することが都市計画の立案にとってなによりも重要¹⁸⁾」であることは言うまでもない。また、「都市縮小への対応として広域行政の手法が有効なケースに市区町村行政の手法が適用され、逆に、市区町村行政の手法が有効なケースに広域行政の手法が適用されようとすることがしばしば起きていた¹⁹⁾」、「人口や経済の縮小に対応すべき広域行政が無謀にも経済成長戦略に位置づけられ、広域の利害調整の観点からは行政権限が制限されるべきはずの市区町村が地方分権の名目で権限を

¹⁷⁾ 中川・齊藤(2018) p302。

¹⁸⁾ 中川・齊藤(2018) p302。

¹⁹⁾ 中川・齊藤(2018) p303。

拡大させるというチグハグなことが起きていた²⁰」現実がある。つまり、都市計画の手法と目的の両者の対応関係が十分整理されていなかった可能性がある。

4. 縮小時代におけるコンパクトシティを見据えた新たな都市政策の必要性：理念と制度の乖離

これまで、都市政策や都市計画の現状を、理念面および制度面からみてきた。では、人口減少・超少子高齢化を背景とした縮小時代における都市政策において、どのような課題が導かれるだろうか。本研究の検討から導かれる論点として、都市政策における理念・制度・政策がそれぞれ噛み合っていないことが挙げられる。その不整合な関係は、理念・制度・政策という横の関係だけでなく、政府・広域行政・市区町村という縦の関係にも当てはまる。

まず横の関係においては、コンパクトシティの理念はそもそも都市のスプロール化からの脱却やそこに住む人々の生活の質の向上等であった。一方で都市計画の制度は時代の変化に対応するものではなく、結果としてスプロールや都市の拡大を許してしまう、その結果人々の生活の質の向上への寄与の程度は明らかではない。さらに政策面においても、コンパクトシティを都市政策・地域政策・国土政策のいずれとして取るかによって、それが目指すビジョンが違ってくる可能性がある。

次に縦の関係においては、日本政府は立地適正化計画の策定によって、全国の市区町村に向けて一律的に都市のコンパクトシティ化を推し進めていると言える。しかしそもそも広域行政や市区町村によってそれぞれ抱えるビジョンが違う他、手法の適合性が十分でない可能性もある。よって、日本政府・広域行政・市区町村間において、共通のビジョンが必ずしも共有されているとは限らない。

では、今後の縮小時代において、都市政策を展開していく際に、どのような視点が導かれるだろうか。ここでは、①一律的な都市への処方箋の提示の脱却、②都市計画制度の見直し、の2つを提示する。第一に、すべての諸問題を解決できる万能な処方箋は存在しないということだ。Kim (2019) は、縮小都市政策ではなく、縮小都市設計に焦点を当て、単一の戦略では都市縮小を是正できず、その複数の問題に対処するには、状況に応じた一連の戦略が必要であると主張しており、この視点は都市設計だけでなく、都市計画や都市政策にも応用できる。つまり、都市政策というのは一律的にすべての市区町村に適応できるものではない。確かに今後の人口減少・超少子高齢化への対応という共通のビジョンは共有されるべきではあるが、個々の政策は、各市区町村の特性や規範を反映したものであるべきであり、すべての市区町村において一律的な都市政策を強要する必要はない。そしてそういった独自の都市政策を打ち出すために、第二に、都市計画制度の再検討という分析課題が導かれる。饗庭 (2015) は、日本の都市拡大期の都市計画の特徴として、①ゾーンに区切って考える、②中心を意識する、③とりあえず線を引く、④大きく面と点を開発する、の4つを挙げている。つまり都市拡大期においては、都市の「中心」と「外側」の関係をはっきりと意識した

²⁰ 中川・齊藤 (2018) p304。

「中心×ゾーニングモデル」が取り入れられてきたが、都市縮小期には「全体×レイヤーモデル」、つまり都市の諸機能、住宅、工業、商業、農業、自然が、機能別のレイヤーの重なりとして存在し、それらがそれぞれ独自のメカニズム、スピードで動くモデルへの転換という視点が提示されている。よって、現行の都市計画制度の中心を担ってきた地域区分制度等の再検討という分析課題が導かれる。

5. 結びにかえて

本研究では、コンパクトシティをめぐる議論を理念と制度の関係から整理し、本研究における分析課題の位置づけを明確にした。まず、コンパクトシティは都市の集約化を通じて持続可能な都市構造を志向する考え方として提示されてきたが、その意味内容は必ずしも一義的ではなく、都市の形態的狀態を指す場合もあれば、政策の方向性として語られる場合もある。このため、コンパクトシティが達成された状態をどのように判断するのかについて、統一的な理解が共有されているとは言い難いことを確認した。

次に、日本の都市計画制度に着目すると、その多くは人口増加期に形成された枠組みを基礎としており、近年導入された立地適正化計画などの施策は都市の集約化を志向しているものの、既存制度との関係は十分に整理されているとは言えない。すなわち、コンパクト化という理念が提示されている一方で、制度運用の前提や評価の基準は必ずしも一致しておらず、政策の効果を直接に判断するための共通の枠組みが明確ではない可能性がある。

さらに、コンパクトシティをめぐる議論では、個別施策の導入や都市の外形的変化がしばしばその成果として言及されるが、理念および制度との対応関係は十分に整理されていない。このことは、コンパクトシティが実現しているか否かを直接判定する明確な基準が共有されていない可能性を示している。したがって、コンパクト化を単一の施策の結果として評価するのではなく、都市政策の枠組みの中で検証されるべき分析対象として位置づけ直す必要がある。

また、この不明確さは関係主体および概念水準の双方に由来すると考えられる。すなわち、理念・制度・政策という水準間の関係（横の関係）において、それぞれの内容と役割が必ずしも対応しておらず、同一の概念として扱われながらも評価基準が異なる状態が生じている可能性がある。同時に、国・広域行政・市区町村という統治階層の関係（縦の関係）においても、理念の提示と制度運用、さらには政策実施の水準が分化しており、同一の目的の下で統一的に運用されているとは限らない。この横と縦の双方の関係のずれが、コンパクトシティを単一の政策成果として判断することを困難にしていると考えられる。

以上より、コンパクトシティは特定施策の有無によって評価される対象ではなく、理念と制度の対応関係の中で検討されるべき概念であると位置づけられる。今後のコンパクトシティに関する研究では、この観点に立ち、コンパクト化を都市政策に関わる現象として捉え直して検討する必要がある。

【謝辞】

本研究は、JSPS 科研費 24K22645 の助成を受けた成果の一部である。

【参考文献】

- ・ 饗庭伸（2015）『都市をたたむー人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社
- ・ 浅見泰司（1994）「土地利用規制」八田達夫編『東京一極集中の経済分析』95-130 日本経済新聞社
- ・ 荒木俊之（2017）「地理的な視点からとらえた立地適正計画に関する問題ーコンパクトシティ実現のための都市計画制度ー」『E-journal GEO』Vol.12, No.1, pp.1-11.
- ・ 安東誠一（2008）「日本の地域政策ー集権的国土政策から分権的地域政策へー」中村剛二郎編『基本ケースで学ぶ地域経済学』有斐閣
- ・ 大西隆（2011）「これからのまちづくりと法制度」大西隆編著『人口減少時代の都市計画 まちづくりの制度と戦略』学芸出版社
- ・ 岡田知弘（2015）「地方消滅論批判ー地域経済学の視点からー」『農業問題研究』Vo.47, No.1, pp.4-13.
- ・ 海道清信（2001）『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社
- ・ 海道清信（2007）『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社
- ・ 小林重敬（1992）「日本の都市計画体系と土地問題」岩田規久男・小林重敬・福井秀夫『都市と土地の理論 経済学・都市工学・法制論による学際分析』ぎょうせい
- ・ 田村正文（2015）「コンパクトシティにおける制度的枠組みについてー都市再生特別措置法の改正に着目してー」『八戸学院大学紀要』No.50, pp.45-59.
- ・ 外川伸一（2016）『「地方創生」政策における「人口のダム」としての二つの自治制度構想ー連携中枢都市構想・定住自立圏構想批判ー』『大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要』No.20, pp.31-48.
- ・ 中井検裕（2012）「現代都市計画制度の課題と改正試論」『新世代法政政策研究』Vol.16, pp.333-352
- ・ 中川雅之・齊藤誠（2018）「都市の縮小と広域行政の必要性」齊藤誠編『都市の古い 人口の高齢化と住宅の老朽化の交錯』勁草書房
- ・ 中村剛治郎（2004）『地域政治経済学』有斐閣
- ・ 中山徹（2016）『人口減少と地域の再編ー地方創生・連携中枢都市圏・コンパクトシティ』自治体研究社
- ・ 中山徹（2018）『人口減少時代の自治体政策ー市民共同自治体への展望』自治体研究社
- ・ 宮本憲一（2007）『都市政策の思想と現実』有斐閣
- ・ 森川洋（2016）「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研』Vol.42, No.457, pp.50-64.
- ・ 森川洋（2017）『人口減少時代の都市システムと地域政策』古今書院

- ・ 矢作弘 (2014) 『縮小都市の挑戦』 岩波書店
- ・ Burton, E., Jenks, M. and Williams, K. (2003). *The compact city: a sustainable urban form?*. Routledge.
- ・ Churchman, A. (1999). Disentangling the concept of density. *Journal of Planning Literature*, 13(4), 389-411.
- ・ Dantzig, G. B. and Saaty, T. L. (1973). Compact city: a plan for a liveable urban environment. (森口繁一監訳 (1974) 『コンパクトシティ 豊かな生活空間 四次元都市の青写真』 日科技連出版社)
- ・ Hattori, K., Kaido, K., & Matsuyuki, M. (2017). The development of urban shrinkage discourse and policy response in Japan. *Cities*, 69, 124-132.
- ・ Hofstad, H. (2012). Compact city development: High ideals and emerging practices. *European Journal of Spatial Development*, 10(5), 1-23.
- ・ Kim, S. (2019). “Design strategies to respond to the challenges of shrinking city.” *Journal of Urban Design*, 24 (1), 49-64.
- ・ Neuman, M. (2005). The compact city fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25(1), 11-26.
- ・ Thomas, L., & Cousins, W. (1996). The compact city: A successful, desirable and achievable urban form. *The compact city: A sustainable urban form*, 53-65. Routledge.

【参考資料】

- ・ 国土交通省 (2014) 『国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～』
(<https://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>) 2026 年 2 月 24 日閲覧。
- ・ 国土交通省 (2025) 『立地適正化計画の手引き【基本編】』
(https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/content/001741220.pdf) 2026 年 2 月 24 日閲覧。
- ・ 国土交通省ホームページ「立地適正化計画とコンパクト・プラス・ネットワーク」
(https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html) 2026 年 2 月 24 日閲覧。
- ・ 国際連合「持続可能な開発目標」
(https://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/sustainable_development_goals/) 2026 年 2 月 24 日閲覧
- ・ 総務省ホームページ「多様な広域連携」
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html) 2026 年 2 月 24 日閲覧。

- ・ 内閣府『令和 7 年版高齢社会白書』（https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2025/zenbun/07pdf_index.html）2026 年 2 月 24 日閲覧。