

令和 4 年 9 月 8 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2021

課題番号：19K01416

研究課題名（和文）人口減少社会に対応したまちづくり法制に関する東北の地方都市における実証的研究

研究課題名（英文）Empirical research on community development legislation in response to a declining population in local cities in Tohoku

研究代表者

島田 明夫（Shimada, Akio）

東北大学・法学研究科・教授

研究者番号：50524691

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：人口減少の先進地域である東北地方の11の地方都市において、人口減少社会に対応したまちづくりの実態・課題、空き家・空き地の実態と対応、官民連携によるまちづくりなどについて、詳細な実地ヒアリング調査を行って、都市法のみならず土地収用法も含めて従来からのまちづくり法制に係る問題点を明らかにした。以上の研究でえられた問題点を法制面及び経済面から整理して、その解決策の仮説について考察を進めた。また、解決策の仮説をヒアリング対象の地方都市にフィードバックすることによって、それを適用した場合の効果に関する検証を行ったうえで、法制面及び経済面から政策提言をまとめた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

研究の成果は、人口減少が続く我が国において、人口減少を前提として住みやすい地方都市の在り方を考える観点から、学術的・社会的な意義があるものとする。これらの研究成果については、主として、雑誌論文において公表するとともに、東北大学出版会から刊行を予定している書籍『人口減少社会に対応したまちづくり法制』に記述している。

研究成果の概要（英文）：In 11 local cities in the Tohoku region, which is an advanced region of population decline, we conducted detailed on-the-job hearing surveys on the actual conditions and issues of town development corresponding to the declining population, the actual conditions and responses of vacant houses and vacant lots, and town development through public-private partnerships. The problems related to the conventional town development legislation, including not only the city law but also the land expropriation law, were clarified. The problems obtained in the above research were organized from the legal and economic aspects, and the hypothesis of the solution was considered.

In addition, by feeding back the hypothesis of the solution to the local city to be interviewed, after verifying the effect of applying it, the policy proposals were summarized from the legal and economic aspects.

研究分野：行政法、都市法

キーワード：人口減少社会 東北地方 立地適正化計画 空き地・空き家対策 エリアマネジメント 公共交通 災害に強いまちづくり PPP/PFI

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

#### (1) 都市法の経緯

従前からのまちづくり法制は、主として、昭和40年代以降の高度成長期において、都市の無秩序な膨張を制御する手段として導入された、都市計画法及び建築基準法である。

#### (2) 東北地方の人口減少

2015年の国勢調査によると、東北地方においては、仙台都市圏を除いて、人口減少が顕著に表れており、県庁所在市においても人口が減少に転じている。

#### (3) 人口減少社会におけるまちづくり法制の課題

市街地面積が現状のまま変わらなければ、低密度な市街地が形成される可能性がある。このように、都市の中心部で空き地や空き家が増える状況は、「都市のスポンジ化」と呼ばれている。従来からのまちづくり法制は必ずしも適切に機能しなくなりつつある。

広域・大規模災害への対応

#### (4) コンパクトシティの必要性

このような状況に対し、生活圏レベルにおいて、人口減少を前提としながらも、質の高い暮らしを営むことのできる持続可能な地域づくりを目指していくことが必要である。このような都市のあり方は「コンパクトシティ」と呼ばれている。

#### (5) 立地適正化計画・地域公共交通網形成計画

多角的な観点からコンパクトシティを推進することを目的として、平成28年に改正都市再生特別措置法及び地域公共交通の活性化及び再生に関する法改正が施行された。これにより、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考えのもとで、都市計画区域内において居住や都市機能を誘導すべき区域等について定める「立地適正化計画」及び「地域公共交通網形成計画」を市町村が作成できることとなった。

#### (6) 本研究課題の核心をなす学術的「問い」

しかしながら、これらの計画は、誘導施策であって、必ずしも強制力を伴わない。人口減少社会における都市のスポンジ化によりの確に対応するためには、都市計画法の開発許可制度や建築基準法の建築確認制度を連携させることや空き地・空き家対策における土地収用法の適用なども含め、まちづくり法体系の基本的な見直しの必要性が生じてきている。このため、人口減少社会の先端地域である東北地方の中小都市における実証的な調査・研究による先進的な研究を進めることが重要ではないかと考え、本研究を進めた。

### 2. 研究の目的

#### (1) 実地ヒアリングを踏まえた政策提言

本研究は、東北地方の中小の地方都市を中心として、実地ヒアリングを行って、

1) 地方都市に関する実態や新たなまちづくりに対する取り組みなどを調査

2) 従来からのまちづくり法と新たに制度化された立地適正化計画等の課題を比較検討

3) まちづくりに法についての検討課題を実証的に抽出

することによって、空き地・空き家対策を含めた人口減少社会に的確に対応しうるまちづくり法制の改善に資する政策提言することを目的とするものであった。

#### (2) 本研究の学術的独自性

1) 実地ヒアリング調査を踏まえて、現状の問題点を抽出して、有効な解決策を考察する

2) 土地収用法も含めてまちづくり法全体を俯瞰した現実的な提言を行う

3) それを当該自治体にフィードバックして、実現可能性を検証する

4) 国土交通省をはじめとする中央省庁に提言することによって、実現を働きかける

以上が本研究の独自性であった。

#### (3) 本研究の創造性

1) 少子高齢・人口減少社会に対応した開発許可や建築確認の制度を検討する

2) 新たな計画制度と適切に連携しうるまちづくり法制の提言を行う

こととしており、我が国の将来における持続可能なまちづくりの実現に資するものである。

また、近い将来において我が国と同様の少子高齢・人口減少社会を迎える中国や韓国など諸外国にも有益な提言になりうるという国際的な貢献も期待される。

#### (4) 本研究の目的

本研究は、以上を踏まえて、空き地・空き家対策を含めた人口減少社会に的確に対応しうるまちづくり法制の改善に資する政策提言をまとめることを目的としたものである。

### 3. 研究の方法

#### (1) 計画期間全般の研究手法

- 1) 本研究においては、東北地方の中小の地方都市を中心に、実地ヒアリング調査を行う。
- 2) 少子高齢・人口減少の推移及び新たなまちづくりに対する取り組みなどを調査した。
- 3) 都市計画法・建築基準法をはじめとする従来からの都市法と立地適正化計画の限界など、まちづくりに係る諸法についての問題点及び検討課題を実証的に抽出した。
- (2) ヒアリング調査を踏まえた実態の把握  
東北地方の青森県むつ市(立地適正化計画)、岩手県紫波町(PPP/PFI)、花巻市(立地適正化計画)、陸前高田市(震災復興)、宮城県大崎市(立地適正化計画)、登米市(景観計画)、加美町(交流人口)、女川町(震災復興)、石巻市(震災復興)、丸森町(災害復興)山形県鶴岡市(立地適正化計画・ランドバンク)、上山市(立地適正化計画・ランドバンク)、北関東の群馬県館林市(広域連携の立地適正化計画)、山梨県において、人口減少社会に対応したまちづくりの実態・課題、空き家・空き地の実態と対応、官民連携によるまちづくりなどについて、詳細な実地ヒアリング調査を行った。
- (3) ヒアリング調査による問題点の把握  
現地ヒアリング調査によって、都市法のみならず土地収用法も含めて従来からのまちづくり法制に係る問題点を明らかにした。
- (4) 解決策の仮説の検討とフィードバック  
以上の研究でえられた問題点を法制面及び経済面から整理して、その解決策の仮説について考察を進めた。  
また、解決策の仮説をヒアリング対象の地方都市にフィードバックすることによって、それを適用した場合の効果に関する検証を行ったうえで、法制面及び経済面から政策提言をまとめた。
- (5) 研究分担者による特集論文  
また、研究分担者による各研究テーマについては、東北大学法学会の『法学』第85巻第4号において、特集論文による研究成果がまとめられたところである。
- (6) 人口減少社会に対応したまちづくり法制の提言  
以上の研究を総合して、我が国の人口減少社会に対応したまちづくり法制のあり方について提言を行った。

#### 4. 研究成果

##### (1) 研究成果全体像

本研究の成果は、人口減少が続く我が国において、人口減少を前提として住みやすい地方都市の在り方を考える観点から、学術的・社会的な意義があるものとする。これらの研究成果については、主として、図書、雑誌論文において公表した。『人口減少社会に対応したまちづくり法制』に記述した具体的な研究成果は、以下のとおりである。

##### (2) 人口減少社会とまちづくりの問題点

- 1) 我が国の人口は減少傾向にあり、東北地方においても宮城県を除いて、自然増加率とともに社会増加率も減少幅が大きく、人口流出が続いている。
- 2) 2014年には持続可能で安心・安全を主としたまちづくりの実現に向けて都市再生法が改正され、居住及び都市機能の集約を誘導によって緩やかに実現していく立地適正化計画制度が誕生した。
- 3) 人口減少による問題及びそれに伴うまちづくりの課題、人口減少に対応した現行のまちづくり法制度を踏まえ、目指すべきまちづくりの方向性を定めた。

##### (3) ヒアリング対象市町村の概要と分析

- 1) 人口減少社会におけるまちづくりの課題解決のために、14都市(都市圏)に現地視察及びヒアリングを行い、ヒアリング対象市町村の概要及びまちづくりの課題をまとめた。
- 2) ヒアリング対象都市は、花巻市・紫波町・陸前高田市(以上岩手県)、大崎市・加美町・南三陸町・登米市・女川町・石巻市・丸森町(以上宮城県)、鶴岡市・上山市(以上山形県)、館林都市圏(群馬県)である。

##### (4) 立地適正化計画制度の効果分析

- 1) 立地適正化計画による誘導の有無に関しては政令市を除いたものと市街化区域に限ったもの、および立地適正化計画策定自治体のみで正の効果があることを明らかにできた。
- 2) 「立地適正化計画による誘導」は、地価向上に効果があるということが明らかになった。
- 3) この分析から、人口減少社会におけるまちづくりにおいて、都市機能誘導区域への施策、すなわち自治体の中心部の地価を維持・向上させる施策を研究する必要があることが明らかになった。

##### (5) 現地視察・ヒアリングを通して見えたまちづくりの課題

- 1) 立地適正化を進展させるためには、従来の都市計画制度も活用した規制や新たなインセンティブの創設など実効性を担保する仕組みが必要である。
- 2) 市町村の利害を調整しつつ都市ビジョンを形成していくために都道府県の積極的なリーダーシップが求められるところである。
- 3) 空き地・空き家の問題、スポンジ化が進んだ中心市街地の問題、衰退しつつある公共交通の問題等、今すぐにも取り組まねばならない問題が地方都市にはたくさんある。

##### (6) 今後のまちづくりを考える上で必要となる制度に関する政策提言

- 1) 強い規制と緩やかな誘導手法の中間を埋める策として、土地・住宅税制に関する提言を行った。
  - 2) 居住実体のない空き家に対しての固定資産税の住宅用地特例の除外、特定空家に対する管理・修繕命令の実行など、所有者責任を強化する必要がある。
  - 3) 高齢化の進む地方にとっては、アクセシビリティをどのように担保するかも重要であり、買い物バスの運行事業者等も含めた既存事業者と行政、住民が持続可能な公共交通のあり方について検討していく必要がある。
- (7) まちなかの空き地・空き家の利活用に関する法制上の政策提言
- 1) 「小規模連鎖型区画再編事業」を中心に据えた「空き家特措法の改正案」と「空き地・空き家対策特区の創設」の提言を行った。
  - 2) 「空き家特措法の改正案」では、空き家等対策計画における重点対象地区の明文化、小規模連鎖型区画再編事業(ランドバンク事業)の制度化、ランドバンク事業者の法的位置づけ、小規模連鎖型区画再編事業推進のための土地収用、および税制の特例を提言した。
  - 3) 「空き地・空き家対策特区の創設」では、総合特区制度の地域活性化総合特区に基づき特区と認められた地域に指定区域(仮称)を設置する選択肢を提示した。
  - 4) 所有者不明土地の増加の社会経済情勢を受けて、令和3年に「民法等の一部を改正する法律」等が成立し、相続登記や住所等変更登記の申請が義務化された。
- (8) エリアマネジメントに関する政策提言
- 1) エリマネが有する意義や、実施するにあたって利用できる制度のほかに、司令塔的機能を有する組織として、エリマネ推進協議会の創設について提言した。
  - 2) 居住者人口の増加のみならず、関係人口を如何にして増やしていくのかということも地域の喫緊の課題である。
  - 3) PFIの一類型であるコンセッション方式により、賑わい創出に寄与していないリソースをまちづくりに活用する有効性は、全国で成功事例が出てきている。
  - 4) 地域のまちづくり組織は、コーディネーション機能を発揮して、全国のまちづくり組織の成功例も参考にしながら、地域のリソースを最大限活用して魅力あるまちづくりを行うことが急がれる。
- (9) 自然災害に強いまちづくりに関する政策提言
- 1) 安全な暮らしの実現という極めて普遍的な価値をも否定してしまう様々な課題が、各関係者の階層に存在することが判明した。
  - 2) 災害危険区域の予防的指定及び同制度の柔軟な運用により居住の安全性の向上を図るべきである。
  - 3) その際に生ずる反発については、条件付き災害危険区域の活用、下駄履き住宅等への改修に対する補助制度の確立、移転元地の買い取りとその財政支援、集約地への集中的な防災施策の推進、遊水池をはじめとする防災緑地として移転元地の活用を図る等の各種施策によって軽減を図る。
  - 4) 「防災まちづくり」は、単に人命の保護のみを目的とするものではなく、まちの価値向上やまちの維持・形成における持続可能性の確保など、全ての実現に資することを企図してまとめた提言である。
- (10) 『人口減少社会に対応したまちづくり法制』の上梓
- 以上の研究を総合して、我が国の人口減少社会に対応したまちづくり法制のあり方について提言を行い、その研究成果を令和4年9月末に刊行予定の『人口減少社会に対応したまちづくり法制』(島田明夫編著)を東北大学出版会より上梓することとしている。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計11件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 島田明夫	4. 巻 2021年春季号
2. 論文標題 立地適正化計画によるエリア価値の変化と空家対策の推進策	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 季刊土地住宅学	6. 最初と最後の頁 2~7頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 島田明夫	4. 巻 114号
2. 論文標題 人口減少最大の被災自治体女川町の復興まちづくり	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 都市住宅学	6. 最初と最後の頁 97~101頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 島田明夫	4. 巻 第107号
2. 論文標題 居住誘導という考え方とその可能性について	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 都市住宅学	6. 最初と最後の頁 25-32頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 島田明夫他 6名	4. 巻 第109号
2. 論文標題 都市住宅政策は人口減少にどう向き合うべきか？	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 都市住宅学	6. 最初と最後の頁 1-16頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 丸谷浩明	4. 巻 第85巻 第4号
2. 論文標題 東日本大震災の教訓を踏まえた津波被災地の事業用地かさ上げと土地区画整理法	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学	6. 最初と最後の頁 1-18頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 姥浦道生	4. 巻 第85巻 第4号
2. 論文標題 災害危険区域指定に関する都市計画的観点からの一考察	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学	6. 最初と最後の頁 19-32頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伏見岳人	4. 巻 第85巻 第4号
2. 論文標題 復興コンパクトシティをめぐる政治 - 宮城県山元町の事例から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学	6. 最初と最後の頁 33-73頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 板垣勝彦	4. 巻 第85巻 第4号
2. 論文標題 いわゆる「二重行政」に関する法的考察 - 大阪都構想と横浜特別自治市大綱を契機に	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学	6. 最初と最後の頁 105-127頁
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 島田明夫
2. 発表標題 都市住宅政策は人口減少にどう向き合うべきか コンパクトシティの形成に向けて
3. 学会等名 都市住宅学会第27回学術講演会メインシンポジウム
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 島田明夫 編著	4. 発行年 2022年
2. 出版社 東北大学出版会	5. 総ページ数 304頁
3. 書名 人口減少社会に対応したまちづくり法制 東北大学公共政策大学院ワークショップの研究 -	

1. 著者名 東北大学災害科学国際研究所	4. 発行年 2022年
2. 出版社 東北大学出版会	5. 総ページ数 225頁
3. 書名 東日本大震災からのスタート 災害を考える51のアプローチ	

1. 著者名 International Research Institute of Disaster Science	4. 発行年 2022年
2. 出版社 東北大学出版会	5. 総ページ数 225頁
3. 書名 LESSONS FROM THE 2011 GREAT EAST JAPAN EARTHQUAKE 51APPROACHS	

1. 著者名 室崎益輝・島田明夫・牧紀男他	4. 発行年 2022年
2. 出版社 消防防災科学センター	5. 総ページ数 189頁
3. 書名 令和3年度地域防災データ総覧 - 東日本大震災の教訓を生かした防災・減災の取り組みに関する実務資料編	

〔産業財産権〕

〔その他〕

<p>人口減少社会に対応したまちづくり法制に関する研究  <a href="http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2018/a.pdf">http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2018/a.pdf</a>  人口減少社会に対応したまちづくり法制に関する研究  <a href="http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2020/a.pdf">http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2020/a.pdf</a></p>
---

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	姥浦 道生  (Ubaura Michio)  (20378269)	東北大学・工学研究科・准教授    (11301)	
研究分担者	伏見 岳人  (FUSHIMI' Taketo)  (20610661)	東北大学・法学研究科・教授    (11301)	
研究分担者	丸谷 浩明  (Maruya Hiroaki)  (40419453)	東北大学・災害科学国際研究所・教授    (11301)	



6. 研究組織（つづき）

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	板垣 勝彦  (Itagaki Katuhiko)  (50451761)	横浜国立大学・大学院国際社会科学研究院・准教授    (12701)	
研究分担者	仙台 光仁  (Sendai Mitsuhiro)  (90838484)	東北大学・法学研究科・教授    (11301)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関