

22. 立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性に関する研究 —都市機能誘導区域図と将来都市構造図の整合性に着目して—

A Study on Relationship between Planning Contents of the Urban Facility Location Plan and the Urban Planning Master Plan

Focusing on the consistency of 'Urban function induction area' and 'Site location optimization plan'

甘粕裕明*・姥浦道生**・荻谷智大**・小地沢将之***

Hiroaki Amakasu*・Michio Ubaura**・Tomohiro Kariya**・Masayuki Kochizawa***

This paper aims to compare the 'Urban function induction area' of Urban Facility Location Plan with the 'Future city structure map' of Urban Planning Master Plan, and to clarify the actual situation and problems between the two plans. More than half of the municipalities are found that the establishment of the target area was defined in the same or similar way. Nevertheless, nearly half of the municipalities have also designated areas that do not conform with the ones established by the Urban Planning Master Plan. These municipalities designate 'additional type' and 'selection type' zones in places not previously defined. Such an inconsistency in classifying the areas can be said to become a problem in terms of planning theory. By classifying according to function, we revealed the actual condition and challenges of these types of municipalities.

Keywords: urban facility location plan, urban planning master plan, consistency

立地適正化計画 都市計画マスタープラン 整合性

1. 序論

1-1 研究の背景と目的

2017年8月に都市再生特別措置法の改正に伴い立地適正化計画(以下「立適」)制度が導入された。この計画の目的は居住・都市機能を誘導することにより、コンパクトシティの形成に向けた取り組みを推進することである。立適の計画制度的位置づけは都市計画マスタープラン(以下「都市MP」)の一部であり、都市MPに内包される計画である⁽¹⁾。

立適は誘導施設と誘導区域を定め、その内部への施設誘導には補助金を用いてインセンティブの付与を行う。また、区域外への建築に対しては届出を求める事で自治体の意図しない大規模な建築をある程度抑制するという、誘導型の都市計画手法となっている。

このような背景を踏まえ、コンパクト化のための施策である立適の策定・運用を従来の都市計画制度と比較し関係性に関して類型化する事で、都市MPとの関係性において立適が実態的にどのように用いられているのかを把握し、両計画間における実態と課題を明らかにする。

1-2 既往研究

都市計画マスタープランの拠点に関する既往研究では肥後¹⁾の実態の伴わない拠点を明らかとし、都市MPの拠点全てを都市サービス集約の為の拠点として位置付ける事に対して、節度と冷静さを持つことを示している研究がある。立適と都市MPに関しての研究としては、吉武²⁾の地方小規模自治体においての都市MPの必要性を論じた論文の中で、都市MPを5年以内に改定していた数自治体に関し、立適策定に伴う都市MPの位置づけに関しては複数のスタンスがある事を示しているものがある。以上のものも含め、多くの自治

体が2017年3月に本計画を公表したという背景から、立適に関する研究、特に都市MPとの関係性に関して、多数の自治体を対象に傾向、実態を取り扱った論文は見られない。

1-3 調査対象と調査手法制度導入

調査対象としては立適から3年経過時点の2017年7月31日までに計画を公表していた112自治体とする。

調査手法としては平成27年度、国勢調査を利用した対象自治体の公表する立適本文・都市MP本文による傾向把握をおこなう文献調査に加えアンケート調査、ヒアリング調査を行った。また、2-2、5-3における調査も同時に行った。アンケート調査は2017年12月から2018年1月にかけて、メールと郵送で行い、2018年1月15日までに90自治体⁽²⁾(回答率80.4%)の回答を得られた。

2 立適公表済み自治体の基礎的情報

2-1 立適策定・運用目的

アンケート調査によって立適の策定・運用目的(複数回答)を明らかにした。図1はその結果を図示したものである。最も多かった回答としては、約7割の自治体が回答した都市MPの具体的な実行手段としての策定・運用であった。次点で約68%の自治体が公共施設新設・改築の際の補助を受けるためと回答している。民間施設へのインセンティブ付与を理由とした自治体は28%であり、民間施設より公共施設を主とした策定であると言える。

2-2 立適策定時における都市MPの改定意向

次に、立適策定時における、都市MPの改定意向について調査を行った。図2はその結果を図示したものである。結果として立適と都市MPを同時並行的に改定している自治体、立適に沿った都市MPの改定を考えている自治体が

* 学生会員 東北大学大学院工学研究科都市・建築学専攻 (Tohoku University)

** 正会員 東北大学大学院工学研究科都市・建築学専攻 (Tohoku University)

*** 正会員 国立高等専門学校機構仙台高等専門学校 (National Institute of Technology, Sendai College)

それぞれ約 20 自治体と改定の意向があるのが 50% 弱、改定意向がないのが約 35% となっている。実際に立適と都市 MP を同時並行的に改定した自治体を確認すると改定前は立適に沿っていなかったが、改定後の将来都市構造図は立適に沿って示している自治体も見られる。同時並行的に改定している自治体のうち、改定後の都市 MP で最も多くの拠点指定について変更していた藤沢市の例を図 3 に示す。

ここから、両計画を同時に改定しないことが不整合の一因だと分かり、都市 MP が本来の役割を果たしていないと言える。一方で、同時に改定している自治体においても、不整合が生じている自治体もある。これらの自治体では、両計画の整合を意識していない策定をしていると言える。

3 立適と都市 MP における関係性

3-1 両計画間の関係把握

両計画間の関係を客観的に判断する指標として、都市 MP における将来都市構造図の拠点（以下、単に「拠点」という場合がある）と立適における都市機能誘導区域の位置を比較する。都市 MP と立適で示されている将来像を比較する事で、計画間の関係性を明らかにする事が出来る。

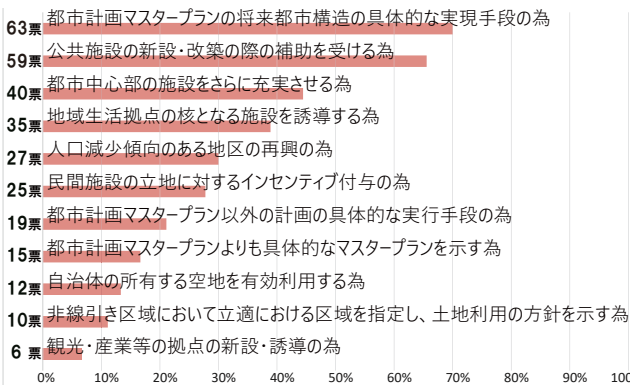


図 1. 立適の策定・運用目的 (n=90 複数回答)

図 4⁽³⁾⁽⁴⁾ は立適と都市 MP 関係を類型化し図示したものである。図 4 で整合性ありとしたものは、合致型と準抛型の 2 種類に大別できる。合致型は、都市機能誘導区域を定めることが出来る区域において、都市 MP で拠点とされている⁽⁵⁾ 全てに都市機能誘導区域を設定している自治体である。これらの自治体は都市 MP と立適が完全に整合しており、計画論的には問題が生じていないと言える。

準抛型は、都市 MP における同じランクの位置づけの拠点を都市機能誘導区域に設定している自治体である。例を挙げると、都市 MP 拠点で、都市拠点、地域拠点、生活拠点の 3 種類を掲げている自治体において、都市拠点と地域拠点にのみ都市機能誘導区域を設定している自治体である。これらの自治体は、都市機能を誘導する区域の役割を決めており、それらに見合う拠点までを都市機能誘導区域として整備する計画を定めており、立適を策定するにあたり、都市 MP を意識して拠点を集約していると言える。

一方、一部不整合ありの自治体は、立適における都市機能誘導区域の設定（以下、単に「区域設定」ということ）がある。）が都市 MP の拠点設定に内包されるか否かにより 2 種類に分類される。一つ目は、立適の都市機能誘導区域が都市 MP の拠点に内包される「戦略的選定型」であり、

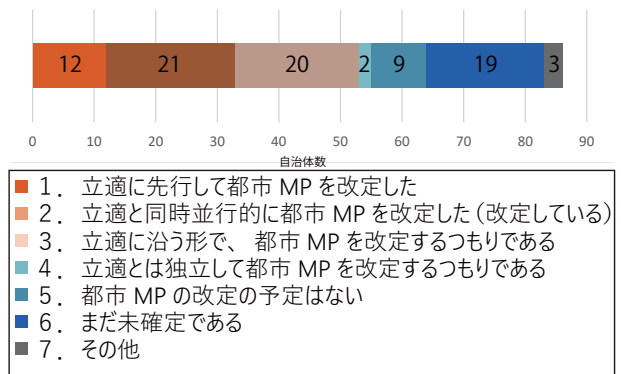


図 2. 立適策定に伴う都市 MP の改定意向 (n=86)

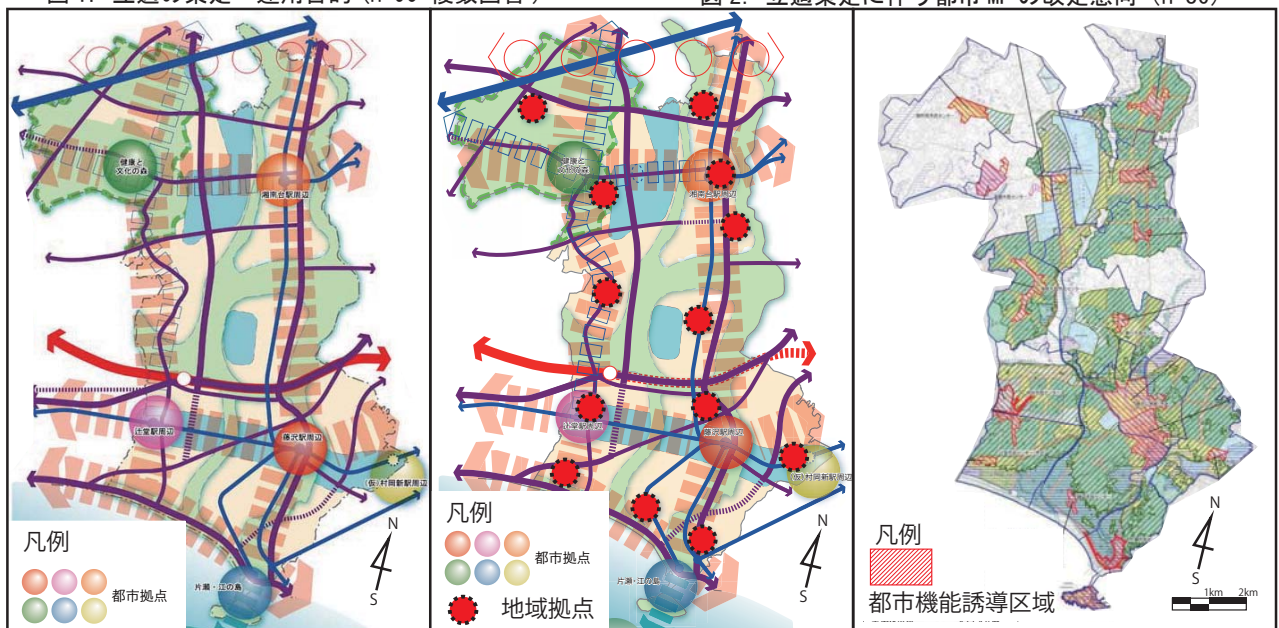


図 3. 藤沢市 左：都市 MP 改定前 中：都市 MP 改定後 (2018 年 3 月) 右：立適 (筆者一部改変)

立適策定可能範囲内において、都市MPで同じ位置付けの複数の拠点に対して、その一部にしか都市機能誘導区域を定めていない自治体である。これらは、何らかの基準に従って今後整備していく拠点を選定していると考えられ、拠点を集約するための施策として立適を策定していると指摘できる。

二つ目は、立適の都市機能誘導区域が都市MPの拠点に内包されない「新設型」であり、都市MPに示した位置以外の場所を都市機能誘導区域として指定している自治体である。これらは、立適の目的である集約化と反する側面を持つ上に、上位計画である都市MPとは異なる方向性を掲げており、計画理論的に齟齬が生じていると指摘できる。都市機能誘導区域を選定しつつも、都市MPでは見られない新たな拠点を設定している2自治体に関しては両方の類型として扱った⁽⁶⁾。

なお、選定されなかった拠点が、立適の対象範囲とならない都市計画区域外である自治体は「制度的選定」として扱うこととする。このタイプは「整合性あり」「新設型」「戦略的選定型」とは異なり、どの類型とも併存している。

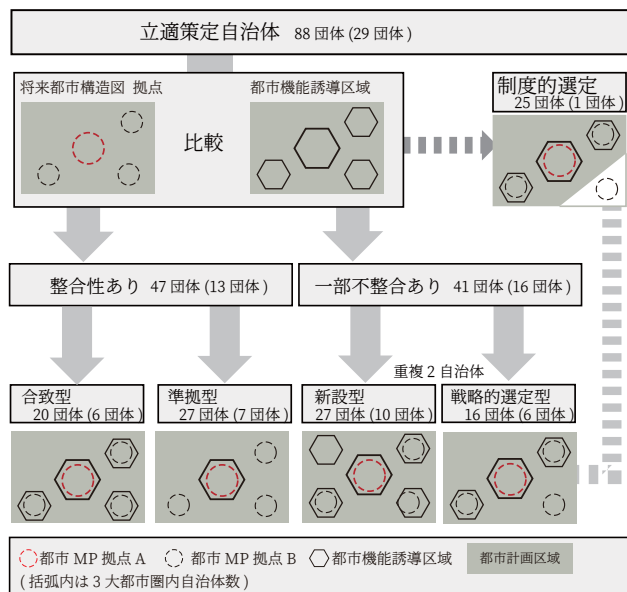


図4. 立適・都市MP間の整合関係の類型化

3-2 一部不整合あり自治体の類型化

一部不整合ありとした自治体は3-1より新設型、戦略的選定型の自治体に分けられ、それぞれの類型の自治体は新設、選定した区域、拠点の性質により3種に大別できる。

新設型は「都心拠点新設型」「生活拠点新・増設型」「特定機能拠点新設型」の3つに分けることができる⁽⁷⁾⁽⁸⁾。その内、「生活拠点新設・増設型」に関しては、都市MPにおける生活拠点での記述の有無により、拠点指定されていない場所に新たな階層の生活拠点を新設する「生活拠点新設型」と、拠点指定されていない場所に既存の階層の生活拠点を増設する「生活拠点増設型」に分けられる⁽⁹⁾。

選定型は「生活拠点選定型」「特定機能拠点選定型」の2つに分けられる。図4はその類型を示したものである。新設型に関しては立適本文内の記述や都市機能誘導区域自

体の名称から類型を行い⁽¹⁰⁾、選定型に関しては選定された拠点の機能により判別を行った。自治体において中心となる最も階層の高い拠点を都心拠点、それ以外の地域拠点、生活拠点等を生活拠点、特定の機能を有するものを特定機能拠点として類型を行った⁽¹¹⁾。

	新設型	戦略的選定型
都心拠点	都心拠点新設型 5自治体 長岡京市、流山市 新潟市、関市、佐倉市	
生活拠点	生活拠点新設型 7自治体 藤沢市、飯塚市、福岡市 岐阜市、桜井市 高槻市、釧路市 生活拠点増設型 11自治体 高梁市、大村市、松山市 西条市、久留米市、吹田市 毛呂山町、北九州市 水戸市、むつ市、新宮市*	生活拠点選定型 10自治体 花巻市、上越市、福井市 菊池市、門真市、成田市 大和市、志木市 鶴岡市、八戸市*
属性別拠点	特定機能別拠点新設型 4自治体 金沢市、弘前市 伊予市、八戸市*	特定機能別拠点選定型 6自治体 刈谷市、松本市、見附市 胎内市、朝来市、新宮市*
八戸市*新宮市*は新設型と戦略的選定型の重複		

図5. 新設型自治体の類型

3-3 整合類型関係別の自治体の基本的特徴

3-1で示した計画間の整合関係類型に関して、整合あり、一部不整合ありの自治体の基本的な情報に関して比較を行う。表1は市域内、都市計画区域内の人口、面積等の平均値を比較したものである。

表1. 類型別自治体基礎的情報の比較

市域全体			
	人口(人)	面積(ha)	人口密度(人/ha)
全体平均	196,989	33,340	16.1
整合あり自治体	190,231	33,835	11.1*
一部不整合あり自治体	204,736	32,773	21.8*
- 新設型	248,192*	31,293	21.1
- 戦略的選定型	117,184*	34,917	20.7

都市計画区域内			
	人口(人)	面積(ha)	人口密度(人/ha)
全体平均	191,309	14,557	18.9
整合あり自治体	184,047	14,812	13.7*
一部不整合あり自治体	199,634	14,265	24.8*
- 新設型	243,844*	15,239	23.9
- 戦略的選定型	110,813*	12,030	24.5

* t検定5%水準

整合性の有無に関して、等分散を仮定したt検定を行うと、自治体域全体及び、都市計画区域内の人口密度に関して有意に差が生じていると言える(市域全体P=0.037632, 都市計画区域内P=0.034973)。これは人口密度が特に高い自治体が多くあるためである。また、一部不整合ありの41自治体において、類型別にt検定を行うと人口に関して2種類の類型形態の間の差が有意に認められる(市域全体P=0.039065, 都市計画区域内P=0.025042)。ここから、自治体域全体及び、立適の策定範囲内の人口密度が高い自治体ほど両計画間に一部不整合が生じやすいと推測でき、その中で新設型は人口が多く、戦略的選定型の人口が少ない傾向が見られる。ここから、自

治体の背景によって立適の区域指定の方針が異なるといえる。

4 新設型自治体の特徴と実態

4-1 都心拠点新設型自治体の実態把握

都心拠点新設型の特徴を持つ自治体は5団体存在する。これらの自治体は、都市MPにおける都心拠点から、拡大するように都心機能部分を都市機能誘導区域として定めている自治体である。新潟市の県庁周辺のように特定の施設が立地している場所等を拡張して設定している例が見られる。その他として、特に人口密度が高く、市街地が面的に広がっている自治体で、市街化区域内に広く都市機能誘導区域に指定されている自治体がある。この例として、市街化区域のほぼ全域に都市機能誘導区域を指定している長岡京市の都市MP、立適の将来都市構造図、都市機能誘導区域図を図6に載せる。

長岡京市は市街化区域ほぼ全域に居住誘導区域を定めており、その範囲と同範囲に生活拠点型都市機能誘導区域を定め、主要駅から徒歩圏である半径800mを基準として中心拠点型都市機能誘導区域を定めている。その結果、都市MPの拠点以上の範囲にまで都市機能誘導区域を定めている事になる。

大都市圏内で、広範囲に市街地が広がっている場合には、範囲を区切った拠点設定が困難であることが原因として考えられる。このような場合、立適をコンパクト化の為の施策として用いることに繋がらない恐れがある。一方で、長岡京市のように都市機能誘導区域にヒエラルキーをつけることで、これらの区域設定においてもエリア特性の差異化を図ることが可能である。

4-2 生活拠点新・増設型の実態把握

(1) 生活拠点新設型

生活拠点新設型の自治体は7自治体ある。その中で特に多くの生活拠点としての都市機能誘導区域を設定して

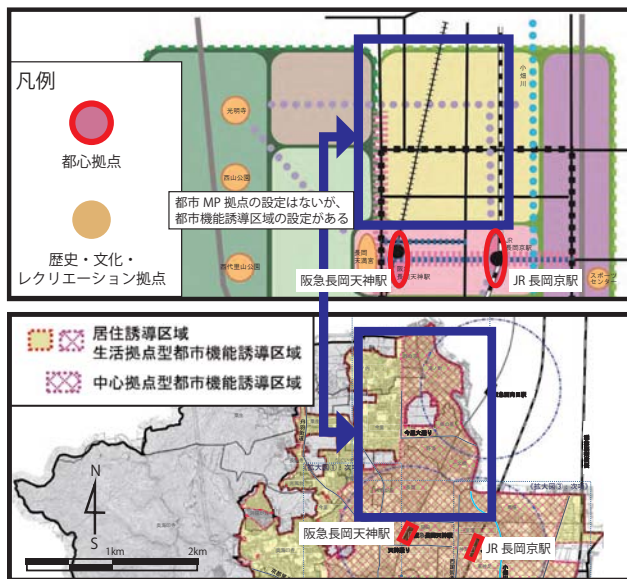


図6. 長岡京市 上：都市MP 下：立適 (筆者一部改変)

いる飯塚市の将来都市構造図、都市機能誘導区域図を図7に載せる。

飯塚市は5つの分類の都市機能誘導区域を定めており、その中で、コミュニティ拠点型、暮らし維持型とした都市機能誘導区域を都市MPの拠点が無い位置に定めている。

これらの自治体は都市MPの将来都市構造図から解像度を上げて立適を示していると言え、その区域の詳細な設定も含め、立適の策定がより具体的な生活拠点を考えるきっかけとなっている事が伺える。

また、生活拠点新設型の7自治体のうち5自治体が、2-4で示した立適策定・運用の目的として地域生活拠点の核となる施設を誘導する為と回答しており、都市MPで示していなかった生活拠点を維持していくために、生活拠点という新たな層を追加した立適を定めていると言える。

(2) 生活拠点増設型

生活拠点増設型の自治体は11自治体ある。これらの自治体に区域新設の根拠を複数回答可の選択肢にて質問したところ、7自治体の回答が得られた。

区域設定の際に根拠としたもので最も多いのは6自治体が回答している、交通利便性が高いため、であった。次点で、4自治体の都市機能の集積が高いため、3自治体の人口密度が高いためであった。ここから、生活拠点の増設時の選定の際に交通利便性を根拠としている自治体が多いことが分かる。

交通利便性を選定要因としている生活拠点増設型の一例として、駅・停留所からの距離を都市機能誘導区域の設定基準として設定し機械的に適用している典型的な例である久留米市を図8に示す。久留米市は交通利便性の良い駅周辺全てを整備するために区域を定めている自治体である。その久留米市、松山市は都市機能誘導区域をそれぞれ、駅から半径500m圏内、駅周辺から半径700m圏内とバス路線から300mを都市機能誘導区域として設定している。その為、都市MPに示した地域生活拠点とそれ以外の駅周辺の区域を同等に設定している。

このように立適において生活拠点の役割を担う区域を新設している自治体では、立適の策定が生活拠点を見直す契

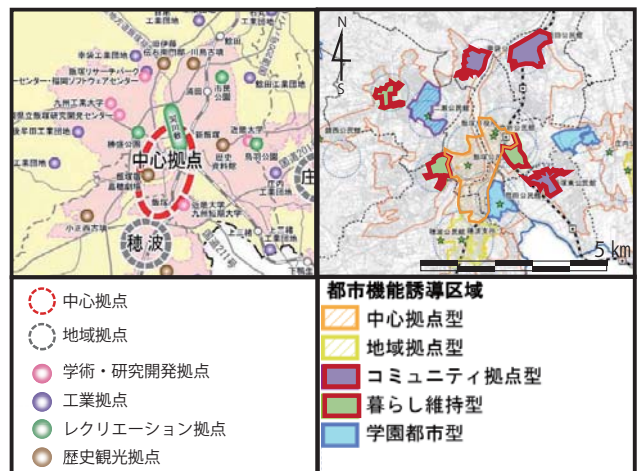


図7. 飯塚市 左：都市MP 右：立適 (筆者一部改変)

機となったという事が出来る。

一方で、上記の自治体の中は、都市機能誘導区域を機械的に設定した結果、都市MPには示していない箇所に区域を新設している自治体でもある。都市機能誘導区域の箇所を決める際の考慮材料として、単純に駅や路線のみを理由に設定した為、計画間に不整合が生じているとも捉えることが出来る。

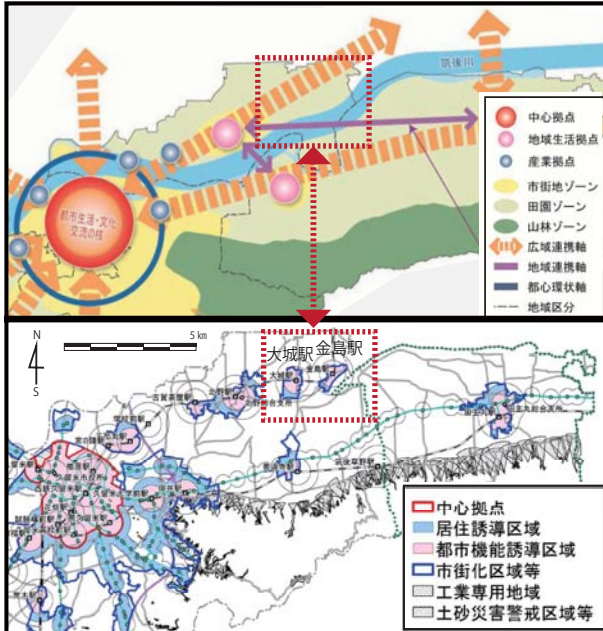


図8. 久留米市 上：都市MP 下：立適（筆者一部改変）

4-3 特定機能拠点新設型の実態把握

特定機能拠点新設型の自治体は4自治体ある。これら4自治体はいずれも、後述の金沢市の図書館のように、病院や大学などの特定の施設が立地している、または立地させようとしている箇所に区域設定を行っている。

このように、都心拠点や生活拠点ではない拠点を新設している自治体数は少なく、立適の策定を機に新しい機能拠点を新設している特別な例と捉えた。さらに金沢市においては、施設立地の予定のある箇所にもない箇所にも区域設定を行っている。このような特徴的な運用を行っている背景を明らかにするため、金沢市について特にヒアリング調査を行った⁽¹²⁾（図9）。

金沢市は都市機能誘導区域を「都心拠点」と「地域拠点」

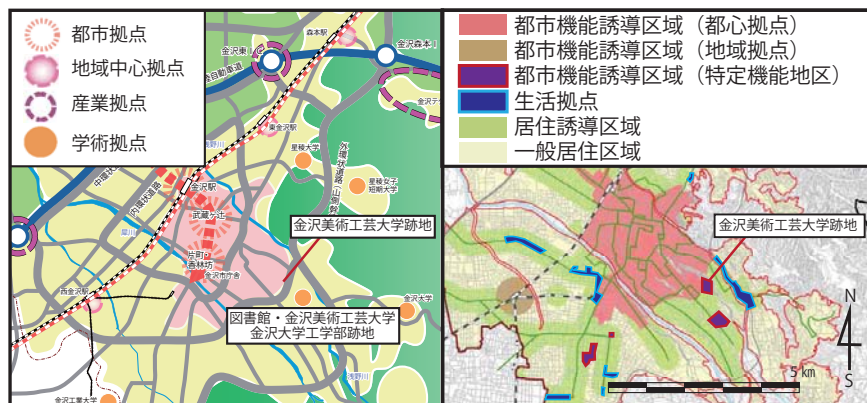


図9. 金沢市 左：都市MP 右：立適（筆者一部改変）

と「特定機能地区」の3種類に分けて設定している。その中でも、特定機能地区は4か所中3か所が都市MPに拠点としての位置づけがない箇所に設定を行っている。また、自治体独自の地域として生活拠点という地区設定を行っている。

特定機能地区としている都市機能誘導区域は、中心から離れた位置であっても拠点性のある施設の計画がある区域に関して、設定されている。例として、金沢大学工学部の移転跡地で、図書館、金沢美術工芸大学が立地している区域や、福祉施設の立地計画がある区域などが挙げられる。また、移転した金沢美術工芸大学の跡地に関しては、現時点では具体的な計画はないが、今後、整備していく可能性があることから、都市機能誘導区域に設定されている。この場所は、空き地の有効利用を目的とした都市機能誘導区域設定だと言える。都心拠点都市機能誘導区域以外で補助金を用いた施設建設の計画があるのは、特定機能地区のみであることから、都市構造を鑑みた設定というよりは施設立地を見越した設定と捉えることもできる。これは、空間的な配置論が先ではなく、実態的な立地可能エリアを踏まえた設定であるといえ、ボトムアップ型で立適を先行させた区域設定になっていると言える。但し、今後の都市MP改定においてこれらの区域の位置づけを示す必要があると考えられる。

4-4 都市機能誘導区域でない新設区域設定

4-3で述べた金沢市は、都市機能誘導区域図に前述の3種の都市機能誘導区域とは別に生活拠点という区域を定めている。これは、既存の商店街を元に設定され、主に金沢市商業環境形成指針との整合を図り、区域設定を行っている。これらの区域は立地適正化計画という都市機能誘導区域ではないものの、自治体独自の区域として、商業店舗の集積を図る区域としており、都市機能誘導区域外に建築する場合に必要な届出等は出さなくてよい区域として設定している。

一定の自治体において複数の拠点を内包するような面的な区域設定をしている理由として、都市機能誘導区域内外で明確な差異が出るためというものが見られた。金沢市の区域の設定は、都市機能誘導区域内外で明確に整備補助に差が出てしまう立適において、中間的な役割持つ区域として、より都市構造の現況に沿う事の出

来る区域設定を行っていると言える。都市機能誘導区域図に区域指定していない箇所を区域図に法定の都市機能誘導区域等の区域以外の非法定の区域指定を示している自治体は、他に新潟市等があるもののその総数は少ない。

5 戦略的選定型・制度的選定自治体の特徴と実態

5-1 生活拠点選定型の実態把握

生活拠点選定型の自治体は10自治

体存在する。これらのうち、5自治体は、制度上は都市機能誘導区域設定が可能な平成の合併前の旧町村の拠点を選定外として都市機能誘導区域を定めていない。これらの自治体は、合併時に都市MPを改定しその際に旧町村の拠点を他の拠点と同列に位置付けたが、今回の区域設定にあたっては、実態を鑑みてこれらの拠点への区域設定を行わなかったことが考えられる。その他のうち2自治体が都市MPに示した都市軸に関して、都市軸上の拠点到区域設定を行っており、都市構造に沿った区域設定を行っていると。その他には隣接自治体の境界にある駅周辺を除いているもの、中心拠点到近接している地域拠点を包含した区域設定を行っていると、用途白地地域にある生活拠点を選定外としているものがある。

上記の生活拠点選定型は都市MPにおける生活拠点を立適策定時において見直している自治体であり、立適の策定が今後、重点的に整備を行っていく拠点を考える契機になったと言える。

5-2 特定機能拠点選定型の実態把握

特定機能拠点選定型の自治体は6自治体ある。これらの自治体に関して、選定された拠点としては、交流拠点、交通拠点がそれぞれ2団体、その他は歴史文化拠点、スポーツ・レクリエーション拠点であった。

一例として刈谷市では2つのスポーツ・レクリエーション拠点のうち体育館を含む拠点を都市機能誘導区域としている。このような自治体は4自治体あり、それぞれの拠点に関して、主な施設を元に拠点設定を行っていると考えられるが、その施設は拠点ごとに異なる為選定の有無が生じている。これは、都市MPの表記の差から生じる問題であり、両計画間に整合が取れていなくても実態的には大きな問題にならないと考えられる。

5-3 立適指定外拠点の取扱い

都市MPの拠点であるが立適の区域指定を行っていない拠点は大きく2種類に分けられる。1つ目は都市計画区域内であるが、区域指定を行っていない拠点。2つ目は都市計画区域外にあり区域指定を行えなかった拠点となり、制度的選定自治体で選定されなかった拠点である。これらの拠点の今後の方針と具体的な整備方針に関して自由記述式での調査を2章での調査と同時にを行った。

1) 都市計画区域内の立適指定外都市MP拠点

都市計画区域内にあるが都市機能誘導区域の指定を行っていない拠点を有する自治体で回答を得られたのは32自治体であり、これらの拠点を図示したものが図10である。これらの自治体の方針は大きく6つに分けられる。図11は回答を図示したものである⁽¹³⁾。全体として、維持保全を掲げているものが多く、具体的な方針を持っている自治体は少ない。一方で自治体独自の方針を掲げるものには、空き店舗を利用した創業に対する補助金交付等の自治体独自の補助や地域振興計画等の他計画との併用など様々な方向性がある。

2) 都市計画区域外の立適指定外都市MP拠点

1) と同様に生活拠点として維持・保全をしていくとしたものが多く、約2割の自治体が自治体独自の方針を掲げている。その中には都市計画区域指定を行う手続きをしている自治体も見られた。全体として都市計画区域内同様、具体的な方針を掲げている自治体は少ない。また、都市計画区域外の大きな相違点として、都市計画区域外拠点に関しては都市MPの方針通りとしている自治体数が少ないことが挙げられる。ここから、都市計画区域外に対する都市MPでの位置づけが不十分であることが推測される。

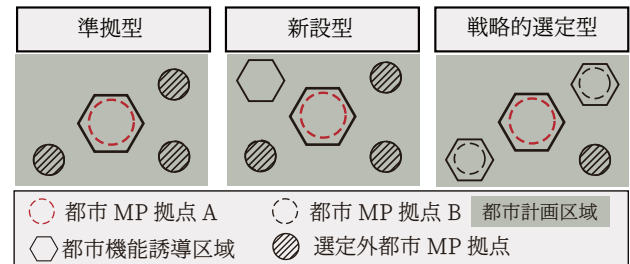


図10. 各類型による立適指定外拠点のモデル図

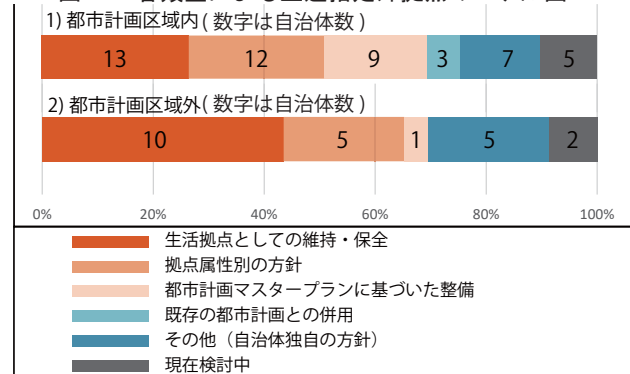


図11. 立適指定外拠点の取扱い意向

5-4 ヒアリング調査による戦略的選定型の実態把握

生活拠点は市民の生活に直接的に影響する拠点であり、その一部を選定外とする場合には、市民からの反対を受けるなど困難が想定される。そこで、生活拠点選定型の不整合を持つ自治体の中で、最も多い合併前の旧町の拠点を選定外としているという特徴を持ち、早期に計画を公表した花巻市を対象に拠点選定の理由と選定外拠点の取扱いについて生活拠点選定型の実態を把握するために、ヒアリングを行った。花巻市は、4つの同じ位置づけの都市MP拠点（総合サービス拠点）の1か所に都市機能誘導区域、1か所に居住誘導区域、その他の2か所の拠点には区域設定を行っていない自治体であり、生活拠点選定型に分類される。（図12）尚、都市MPの拠点4つは全て都市計画区域内にあり、大迫地区のみ用途地域が指定されていない。

花巻市の拠点設定のプロセスとしては、都市MPの拠点に関して具体的な基準としDID地区である事、鉄道、地下鉄駅から1kmの範囲内又は、停留所から半径500mの範囲内である事、公共用地15%以上である事を設定基準とし、その基準に適合した中心部1か所のみ都市機能誘導区域を設定している。また、同様に石鳥谷地区に居住誘導区域を設定している。ここから、合併旧町の拠点であるから、選定外としたわけではなく、都市MP拠点に関し

明確な設定基準を以て実態を判断し、その適合性により拠点選定を行っているとは分かる。

選定外拠点に関して、説明会、意見交換会、市議会、パブリックコメントにおいて区域設定に関して反対意見は無かったとしている。また、これらの拠点に対する取扱いに関して、具体的な施策はないものの、同じ位置づけの4拠点として都市MPの方針に従い、維持・整備していくとしている。ここから、都市MPで示した拠点に関して、中心部をより活性化させる施策の1つとして立適を用いており、選定外拠点は現行通り整備を行うとしている自治体があることが分かった。

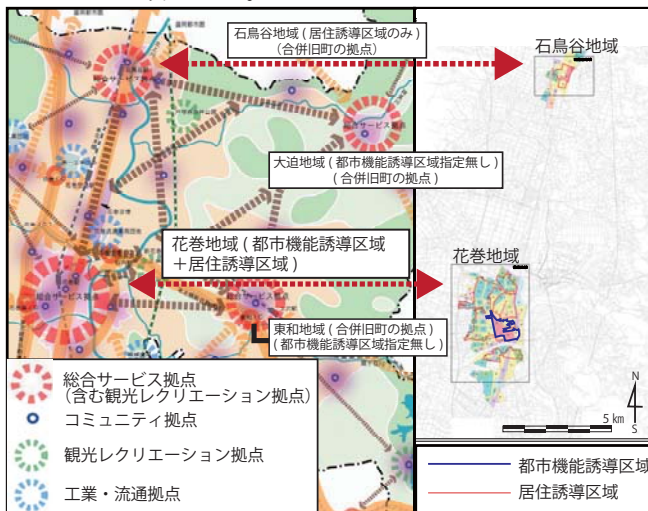


図12. 花巻市 左：都市MP 右：立適（筆者一部改変）

6 まとめ

立適の都市機能誘導区域を都市MPの将来都市構造図の拠点と比較すると、半数以上の自治体で両者が一致または準拠する形で区域設定が行われていることが分かった。一方で、半数近くの自治体が、都市MPと一部整合しない区域設定を行っていることも明らかになった。これらの自治体は、拠点指定されていない場所に区域設定を行っている新設型と、同じ位置づけの拠点のうち一部に区域設定を行っている戦略的選定型に分けることができる。

このような不整合は、計画制度論的に立適は「都市MPの一部」であり「都市MPに内包される計画」とされている両者の関係性に鑑みると、問題であるといえる。したがって、立適を都市MPと整合する形で定めるか、または都市MPを立適に整合するように改定することが求められる。立適策定に伴う都市MP改定以降に関しては、半分近くの自治体が改定意向を有していた。類型別に自治体の特性を確認すると、自治体全域及び都市計画区域内の人口密度が高いほど計画間の整合性が低くなり、その中でも人口が多いほど新設型、少ないほど選定型になりやすいことが分かった。自治体の人口特性によって立適の使い方が異なるといえる。

新設型、選定型それぞれが新設、選定している拠点をその機能に応じて分類すると、「都心拠点新設型」「生活拠点新・増設型」「生活拠点選定型」「特定機能拠点新設型」「特

定機能拠点選定型」の5つに分けられる。

このうち、「都心拠点新設型」に関しては、都市MPにおける都心拠点を中心としつつも、空間的にそこから拡大するように広く都市機能誘導区域を定めている自治体である。特定の施設が立地している場所にまで拡張して設定している例に加えて、特に人口密度が高い大都市圏内の自治体では、市街化区域のほとんどが都市機能誘導区域として設定されている場合も見られる。後者については、人口密度が高い一方で実態的に拠点性が必ずしも明確ではない既存市街地において、限定的に区域設定を行うことの困難性が示唆される。一方で、長岡京市のように都市機能誘導区域にヒエラルキーをつけることで、これらの区域設定においてもエリアの特性を維持しつつ区域設定を行っている自治体がある。

「生活拠点新・増設型」は拠点指定されていない場所に新たな階層の生活拠点を新設する「生活拠点新設型」と、拠点指定されていない場所に既存の階層の生活拠点を増設する「生活拠点増設型」に分けられる。

いずれについても、これまで都市MPにおいて示されていなかった生活拠点が立適を契機として示されることになったという意味において、立適が、自治体が生活空間構造を計画する契機になったといえる。

「生活拠点新設型」について、これらの自治体の多くが立適策定の目的として、地域生活拠点の核になる施設を誘導する為と回答しており、施設誘導の必要があるために、立適を機に詳細な区域設定を行っていることが分かる。

「生活拠点増設型」について、増設された区域は交通利便性を根拠としている場合が多いことが明らかとなった。また、公共交通利便性を重視し駅などの立地を基準に区域設定を行い、都市MPで示している場所以外へ区域設定を行っている自治体も見られた。このような自治体では、各自治体の定めたルールによって機械的に区域を設定しているため、両計画間に齟齬が生じていると言える。

「特定機能拠点新設型」については、特定の施設の立地が目的となっている場合が多いが、それ以外の事例として、誘導施設が特定されていない時点で、大規模空地に先行的に区域設定を行っている場合も見られた。計画的な空間的目標実現のための施設配置論に基づく設定というよりは実態的な課題解決のための施設立地可能地への設定といえる。都市MPとの整合性を求める計画制度論的には、今後施設立地の計画が具体化した時点で、当該施設の内容によっては、都市MPの改定による拠点的位置づけが求められるといえる。

「生活拠点選定型」については、制度上は原則として区域区分のある自治体では市街化区域内、区域区分がない自治体場合は都市計画区域内において、都市機能誘導区域の設定が可能となっている。しかし、その設定が可能ない地域内にある平成の合併前の旧町村の拠点を選定外として都市機能誘導区域を定めていないものが少なからずあった。この理由として、これらの自治体が、合併時に旧町村の拠

点を他の拠点と同列に位置付けたが、今回の区域設定にあたっては、DID等の市街化の実態を鑑みてこれらの拠点への区域設定を行わなかったことが考えられる。ここから、立適の策定が都市MPで同等と位置付けた旧町の拠点機能に関して、実態に即した見直しを行う契機となっていると言える。

「特定機能拠点選定型」については、同じ名称の拠点であっても拠点に含まれる施設の種類の異なることから、不整合が生じている場合がある。これは、表記の差から生じる問題であり、両計画間に整合が取れていなくても実態的には大きな問題にならないと考えられる。

一方、立適で選定されなかった拠点に関しては、都市計画区域内外を問わず、今後も維持・保全していくとしている自治体が多い。しかし、そのための具体的な施策としては、非法定の独自の指定区域において立適に基づく届出を不要とすることや、指定外拠点の商店街内の店舗への補助金を出している事例などが見られたものの、ほとんどの自治体は具体的な施策を有していなかった。人口が減少する地方都市においては拠点の維持自体が非常に大きな課題となっており、積極的に都市施設を誘導し拠点の強化を図るためのみならず、より緩やかな、その維持のための施策の充実も重要である。

【謝辞】

本研究はにおいてアンケート調査で多くの自治体の都市計画課の皆様、また、ヒアリング調査で金沢市、花巻市の担当者の方々にご協力頂きました。ここに感謝の意を表します。また、本研究は科研費基盤(C)16K06639の研究成果の一部である。

【補注】

(1) 第8版都市計画運用指針 <http://www.mlit.go.jp/common/001193793.pdf> より国土交通省が示す概要より引用「立地適正化計画は、都市全体を見渡したマスタープランとしての性質を持つものであることから、都市計画法に基づく市町村マスタープランの一部とみなされる。」とある。

(2) アンケート回答の90自治体のうち、都市計画マスタープランを作成して、都市MPにおける将来都市構造図が確認できた88自治体を対象に調査を行った。

(3) 図1における都市MP拠点A、都市MP拠点Bはそれぞれ異なる位置づけの拠点である事を表し、準拠型、戦略的選定型の類型においての定義の説明を補助するものである。

(4) 立適における都市機能誘導区域は都市計画区域内に定める事となっており、区域区分を定めている自治体においては市街化調整区域は誘導範囲として望ましくないとされている事から、都市計画区域内、市街化区域内内に存在する都市MP拠点を対象とした。前提となる都市MPの拠点の性質として、自治体ごとに差異はあるものの、中心となる都市拠点や地域拠点、生活拠点といった居住構造に関わるもの他、工業地帯などが設定される産業系拠点、大規模公園など設定される自然系拠点、観光施設などが設定される観光系拠点などの様々な拠点が存在する。立適の都市機能誘導区域は居住者の利便に資する施設を誘導するという性質から、都市MP拠点に関して、自然系拠点、産業系拠点、観光系拠点は立適の趣旨に沿わないと判断し、これらの拠点を除いて分析した。

(4) 図4における「三大都市圏」とは住生活基本法が示す11都府県とする。また、整合性あり、制度的選定の自治体を以下に示す[合致型]小諸市、小千谷市、小城市、南国市、荒尾市、湖南市、高石市、下野市、千曲市、宇和島市、小牧市、豊川市、八尾市、和歌山市、豊橋市、長野市、富山市、熊本市、長岡市、守口市 [準拠型]大崎市、土浦市、佐久市、八幡浜市、府中市、五

泉市、海南市、野々市市、鯖江市、知立市、行橋市、福島市、郡山市、川越市、岡崎市、札幌市、鳩山町、有田市、あわら市、たつの市、太田市、那須塩原市、新発田市、三条市、東海市、小矢部市、魚沼市[制度的選定]高梁市、伊予市、飯塚市、弘前市、久留米市、福岡市、大村市、花巻市、むつ市、八戸市、長岡市、下野市、富山市、小諸市、南国市、都城市、新発田市、三条市、那須塩原市、大崎市、福島市、郡山市、見附市、菊池市、上越市、松本市、福井市

(5) 都市MPにない都市機能誘導区域設定を行っている、「新設型」としての性質を持っている。一方で、その他の拠点において、都市MPの拠点から選定を行い、都市機能誘導区域設定を行っており、「戦略的選定型」の特徴も持っている自治体である。八戸市と新宮市が該当する。

(6) 高槻市は長岡京市同様、市街化区域の殆どを居住誘導区域として、その区域に生活機能誘導区域という都市機能誘導区域を定めているが、その他に、都市拠点と生活拠点という都市機能誘導区域を定めている為、主にこの2つの区域について考えた。

(8) 藤沢市からは改定する都市MPで地区拠点も明記する方針で進めているとの回答を頂いた。将来都市構造図では地区拠点を示していない事、改定後の将来都市構造図では、それらの拠点を示している事から生活拠点新設型として扱った。

(9) 花巻市の総合サービス拠点は特定の属性を持つ拠点ではなく、これらの拠点は旧町の拠点であり、立適において、地域拠点、生活拠点と示している為、生活拠点選定型として分類した。

(10) 新設型の属性に関して、立適本文において、明確な基準がなかった新潟市を中心市街地から拡張している為都心拠点、八戸市を誘導施設から特定機能型、それ以外自治体は誘導施設から生活拠点として扱った。また、都心型に関しては主にアンケートを元に類型化を行った。

(11) 自治体において最も階層の高い拠点を都心拠点として扱った。但し、最上位階層しかない場合はこの限りではない。それ以外の地域拠点、生活拠点等のこれに類する拠点を生活拠点として扱い、それ以外の特定の機能を持つ拠点を特定機能型拠点として扱った。

(12) 各自自治体のヒアリング調査は花巻市が2018年2月19日、金沢市が2018年3月14日に行った。各自自治体ともに都市計画担当に対してヒアリングを行った。

(13) これらのアンケートは都市MPの全ての拠点を対象として行った。該当拠点が補注(3)であるような自治体の多くが、拠点属性別の方針と回答している。

【参考文献】

1) 肥後洋平・森英高・谷口守:「拠点へ集約」から「拠点を集約」へー安易なコンパクトシティ政策導入に対する批判的検討ー都市計画論文集 Vol.49.No3,2014,pp921-926
2) 吉武哲信・吉田智洋・梶原文男・寺町健一:地方小規模自治体の都市計画マスタープランの必要性に関する認識の調査研究-最近5年以内に策定・改定した九州・中国・四国の自治体を対象として-都市計画論文集 Vol.52 No.2 P116-126 2017
3) 対象自治体 都市計画マスタープラン 立地適正化計画 閲覧日 2018.1.15 図5右図、藤沢市改定後MPのみ 2018.4.25
本文中の図は各自自治体HPから引用し筆者が加工して使用

4) 国土交通省HP 立地適正化計画制度 閲覧日 2018.1 http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html

5) 自治体データ出典:総務省統計局「平成27年度国勢調査結果」<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.htm>

6) 第8版都市計画運用指針 閲覧日 2018.1.15 <http://www.mlit.go.jp/common/001193793.pdf>