

人口減少・高齢化時代における都市・地域計画について ～立地適正化計画等の検討実績をもとに～

Urban Planning in the Context of Decreasing and Aging Population:

— Based on the Case Studies of Compact City Planning —

荒井祥郎* 石神孝裕** 鈴木弘之*** 溝口秀勝**** 大門 創***** 原田知可子****
近藤和宏**** 石井良治**** 宮木祐任**** 木全淳平***** 正木 恵*****
鈴木多恵子***** 石川岳男*****

By Yoshiro ARAI, Takahiro ISHIGAMI, Hiroyuki SUZUKI, Hidekatsu MIZOGUCHI, Hajime DAIMON, Chikako HARADA,
Kazuhiro KONDO, Ryoji ISHII, Masataka MIYAKI, Jumpei KIMATA, Megumi MASAKI, Taeko SUZUKI and Takeo ISHIKAWA

1 はじめに

わが国が本格的な人口減少・高齢化時代を迎えるにあたり、都市構造を「コンパクトシティ+ネットワーク」型へと転換していくことで持続可能な都市づくりを進めるため、平成26年8月に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画という新たな計画制度が導入された。(制度の詳しい内容については、国土交通省の手引き¹⁾やパンフレット²⁾などを参照されたい。)

制度制定以降、数多くの市町村が立地適正化計画の策定に着手し、平成27年度末時点で約280の市町村が検討中³⁾であり、箕面市、熊本市、札幌市では計画策定済みである。当研究所では、このうちいくつかの自治体において立地適正化計画の策定を支援している。

立地適正化計画制度は、都市計画法に基づく規制に主眼を置いた従来の都市計画とは異なり、誘導に主眼が置かれている。一見規制的な性格を持つと考えられる届出手続き等も、届出を行う民間事業者等と行政が施設等の立地について意見を交わし、共に考えるためのプロセスとして捉えることもできる。このように立地適正化計画制度は、ポジティブで積極的な都市づくりを進められるよう制度設計されている点に特徴があるため、工夫次第では非常に有効なツールとなり得る。

しかし、制度ができたばかりでもあり、また、従来の都市計画制度等との組み合わせ等により柔軟性や拡張性が増したこともあり、計画の着手や計画策定にあたっては多くの疑問や課題に直面することが想定される。

例えば、以下のようなことが挙げられる。

- ・「市町村の都市計画に関する基本的な方針」(都市計画法第18条の2)(以下、「都市マス」という。)とどのように棲み分ければよいのか。
- ・市街化調整区域など郊外に就業地や居住地が分散し

ているような都市では、立地適正化計画の標榜する「コンパクト+ネットワーク」のコンセプトを実現するのは困難ではないか。

- ・当面人口減少期を迎えない都市や、将来にわたって高い人口密度を維持できる都市においては、立地適正化計画を策定する意味はあるのか。また、どのように都市機能や居住の誘導を考えればよいのか。
- ・制度上、災害危険度の高いエリアは居住誘導区域から外すことが原則とされているが、実際には災害危険度の高いエリアに多くの集積が進む都市も多く、どのように都市機能や居住の誘導を図ればよいのか。
- ・隣接する市町村がコンセプトの異なる立地誘導(例えば、拡大志向の商業施設立地を容認するなど)を展開するのであれば、当該自治体だけで立地適正化計画を策定しても意味がなくなるのではないか。
- ・市町村合併で線引きと非線引きが混在する都市計画区域を抱える自治体では、どのように制度運用すれば効果的か。
- ・他分野との連携の重要性は理解できるが、縦割り意識の強い行政組織において、現実的に実効性のある連携は難しいのではないか。
- ・居住誘導区域から外れるエリアに居住する住民等の合意形成が困難ではないか。

このように、さしあたり思いつくだけでも、様々な疑問や課題が挙げられ、計画検討にあたっては多くの困難に直面することが想定される。

本稿では、当研究所が支援する立地適正化計画の策定等の検討の蓄積や経験から、前述したいくつかの疑問や課題の解決の一助となるような提案を整理する。これにより、立地適正化計画の策定のみならず、今後の人口減少・高齢化時代における都市・地域計画の計画立案や検討にあたっての有益な示唆を示すこととしたい。

*都市・地域計画研究室 主任研究員 **都市・地域計画研究室長 ***研究部 研究員 工学博士 ****都市・地域計画研究室 研究員
*****都市・地域計画研究室 研究員 博士(工学) *****都市交通研究室 研究員 *****都市・地域計画研究室 研究助手
*****都市・地域計画研究室 情報員 *****研究部 主幹研究員

2 都市マスの実現化プログラムとしての立地適正化計画の活用（静岡市を例として）

(1) 立地適正化計画の制度上の位置づけ

立地適正化計画の意義と役割に関しては、「居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置づけられる都市マスの高度化版¹⁾と位置づけられており、長期的に目指すべき都市構造を示し、その実現に向けての大きな道筋を明らかにする都市マスの一部として、立地適正化計画を策定することが可能である。

一方で、「時間軸をもったアクションプランとして運用することで効果的なまちづくりが可能になる¹⁾とも位置づけられている。そのため、長期的な都市の将来像を示すマスタープランとしての性格だけでなく、施策を位置づけることや届け出手続き等の運用によって、中短期的に都市機能や居住の誘導を図るプログラムとしての性格も併せ持つツールとして活用可能な制度となっている。

(2) 都市のコンパクト化の実現に向けた課題

近年、集約型都市構造を位置づける都市マスが増加している。国土交通省の調査⁴⁾によると、2013年時点で約半数の自治体が将来都市像としてコンパクトシティ等を位置づけ、または位置づける予定としている。

しかし、都市マスにおいて理念としてコンパクトシティの記載をしているものの、その実現を援護するような政策を位置づけることができていない都市があるとの指摘⁵⁾もあり、コンパクトシティの実現化ツールとして今回新設された立地適正化計画制度に寄せられる期待は大きい。

また、都市マスにおいて多数の拠点を設定している都市では、都市サービス施設の集積状況が実体を伴っていない拠点が多くなる傾向にある⁶⁾との指摘もある。今後、人口減少・少子高齢化の進行に伴い、人的・財政的資源が一層乏しくなる中で、都市マスに位置づけられた拠点等への集積をすべからず実現するように立地適正化計画を活用しようとすると、資源が分散され、実効性が伴わない可能性がある点に留意が必要である。

(3) 中短期的なプログラムとしての立地適正化計画の活用

a) 基本的な考え方

都市計画においては、計画は一度策定して終わりではなく、計画の実現化の過程をモニタリングし、効果を見定め、状況に応じて計画を適宜軌道修正していくことが重要であり、そのPDCAサイクルを継続することで初めて意味を持つ。

立地適正化計画の活用にあたっては、都市マスとの関係も含めてあり方や位置づけを整理しておくことで、全体として将来都市像の実現に向けたPDCAサイクルが上手く回るような体系を整えることが重要である。例えば、都市マスを長期の計画として、立地適正化計画を長期の計画を実現する中短期的プログラムとして位置づけ、役割分担することも考えられる。

具体的には、都市マスで位置づけられた将来都市構造（拠点、軸、面）の内、特に喫緊の課題になっている、あるいは、戦略的観点から先に実現化しておくべき要素や場所に限定して、立地適正化計画の各区域や施設を位置づける。そして、5年後にその効果を検証し、効果や改善が見られれば、次の重点課題を解決するために区域や施設を設定し直していく。このように中短期的なプログラムとして立地適正化計画を活用することで、社会情勢の変化等にも柔軟に対応でき、都市マスの着実な実現化にも寄与できる計画になると考えられる。

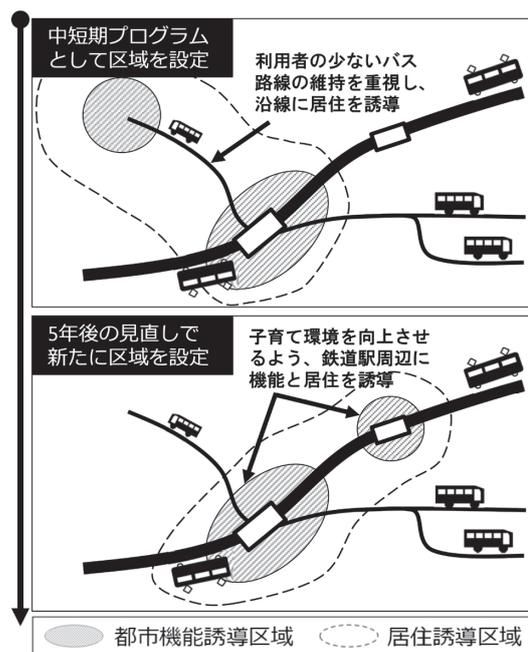
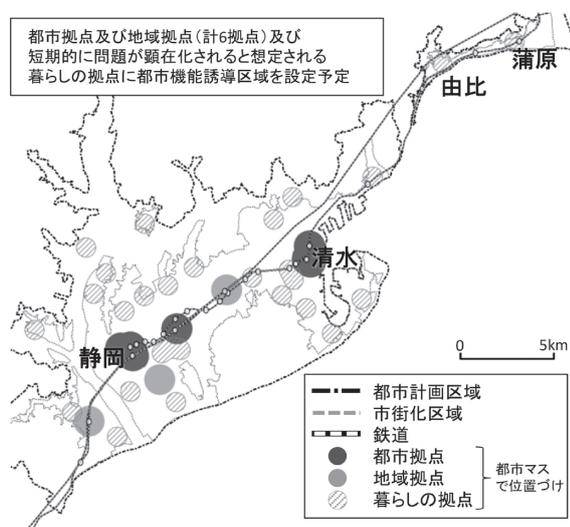


図-1 中短期的なプログラムとしての活用イメージ

b) 静岡市での適用例

静岡市では、2016年4月に都市マス⁷⁾が改定されており、その中で立地適正化計画を見据えた都市構造（集約連携型都市構造）を検討し、目指すべき将来の姿として位置づけている。立地適正化計画は、都市マスの将来都市像を実現化するツールとして位置づけており、現在は、都市機能誘導に関する検討を先行的に進めている段階である。

検討においては、前述したような中短期プログラムの性格を持たせるよう配慮している。具体的には、都市マスでは都市拠点、地域拠点、暮らしの拠点（生活拠点に該当する拠点）の3種類を位置づけている。この内、都市拠点（3箇所）及び地域拠点（3箇所）に関しては、全てを都市機能誘導区域として位置づける予定である。一方で、暮らしの拠点に関しては25箇所と多数設定されているため、都市拠点・地域拠点へのアクセス性が低く、今後の人口減少等に伴い生活サービスレベルの低下が懸念される地域（例えば由比や蒲原等）に絞り、都市機能誘導区域を定める方向で検討を進めている。



出典) 静岡市都市計画マスタープランのもとに作成

図-2 静岡市の都市構造と暮らしの拠点

また、誘導する機能に関しては、例えば静岡駅周辺の都市拠点では、都市マスにおいて「政治・経済・文化の中心として、各種機能の維持・集積」や「買い物や子育て・福祉をはじめとした各種機能の維持・集積」等が位置づけられている。しかし、実際に施設の立地状況を確認すると、行政サービス施設や商業施設などは多数立地しており、短期的には問題が顕在化する可能

性は低いと考えられる。よって、今後は現状施設が不足している施設や施設の移転等で将来的に不足の懸念がある施設に関して、具体的な誘導の有無を検討していく予定である。

このように、立地適正化計画では狙いを絞った上で、都市機能誘導区域や誘導施設を設定しているところであり、今後は、居住誘導区域に関しても同様の考えに沿って中短期プログラムのな区域設定をしていくことが課題である。

3 産業都市における機能誘導（浜松市を例として）

(1) 立地適正化計画の制度上の位置づけ

立地適正化計画の手引き¹⁾では、都市機能誘導区域、居住誘導区域の検討に先立ち、都市全体の観点から、都市が抱える課題等を踏まえ、人口の集積状況、主要な公共交通路線、都市機能施設、公共施設の配置等をもとに、都市の骨格構造を検討することが重要であるとされている。

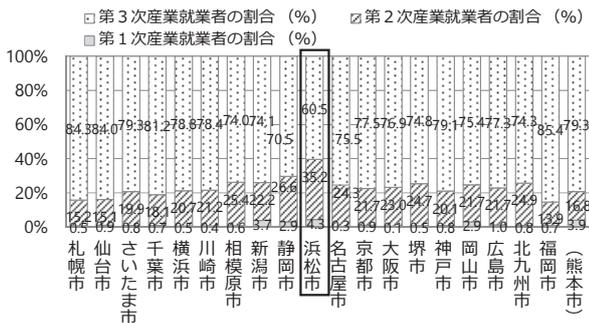
しかし、立地適正化計画の本来の目的が「コンパクトシティ+ネットワーク」による都市の持続可能性の確保、持続安定的な公共交通事業の確保等であるならば、人口分布、公共交通ネットワーク、都市機能施設以外にも考慮すべき事項があると考えられる。

本項で紹介する浜松市は、全国でも有数の産業都市であり、産業都市における立地適正化計画を検討する際のポイントを以下に示す。

(2) 浜松市の特徴

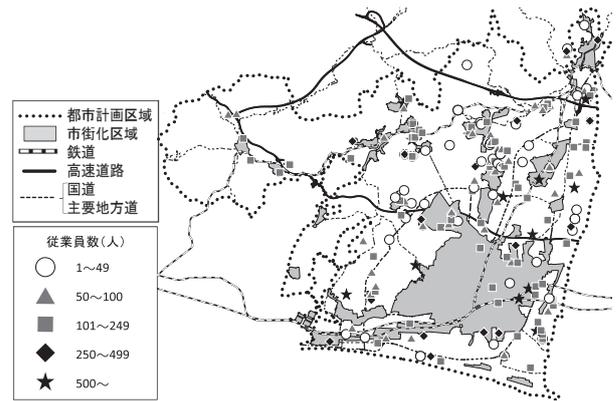
a) 政令市の中でも有数のものづくり都市

浜松市は、江戸時代からの綿織物と製材業、近代の三大産業と呼ばれる繊維・楽器・輸送用機器、近年の光技術・電子技術関連等の先端技術産業と、時代に応じて数多くの企業が発展・集積してきたものづくり都市である。産業別就業人口割合をみると第二次産業の比率が他の他政令市と比較して高く、浜松市においては第二次産業が都市の成長を牽引する重要な役割を担ってきた。



出典) 平成22年国勢調査をもとに作成
 ※熊本市は平成22年時点では政令指定都市ではないため参考

図-3 産業別就業人口割合の政令市比較



出典) 工場立地法による届け出に関する浜松市の資料をもとに作成

図-4 浜松市の工場の立地状況及び従業員数

b) 市街化調整区域内に施設立地を誘導

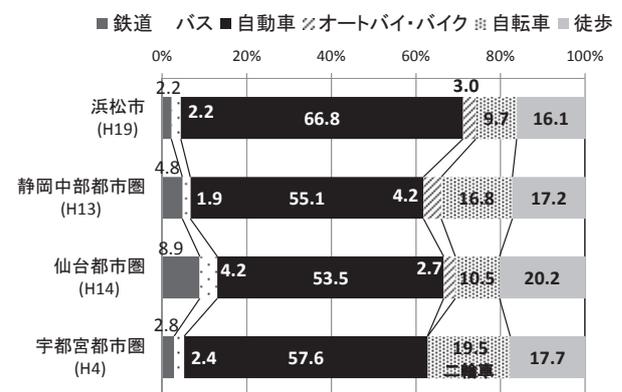
浜松市では、都市計画法上は市街化を抑制する区域とされている市街化調整区域において約20万人が居住している。また、古くからの産業都市であったことから線引き以前からの工業団地や工業集積地が多く点在している状況にある。こうした状況認識を踏まえ、市街化調整区域が都市づくりを進める上で重要な位置を占めているとして、平成20年に「市街化調整区域における開発許可制度の基本方針」が策定され、あわせて市街化調整区域における開発許可制度の運用基準の見直しが行われた。この基本方針では、市街化調整区域の中であっても開発を許容する区域として『立地誘導地区』が示され、工場立地誘導地区・観光系立地誘導地区・流通インターチェンジ立地誘導地区などが設定されている。市街化区域内にまとまった土地がないため、このように政策的に郊外への産業の誘導を進めている。

平成21年には市街地縁辺集落制度が導入された。これは、市街化調整区域の中の市街地縁辺集落の区域内(農用地は除く)のうち、道路幅員、下水道への接続等、一定の要件を満たせば誰でも専用住宅、兼用住宅(事務所、店舗併用のみ)、共同住宅を建築できる制度である。この制度は、集落のコミュニティの維持に一役かうと同時に、市街化調整区域の人口を増加させる要因となっている。

また、鉄道沿線の公共交通の利便性が高い地区でありながら、市街化調整区域となっている地域もあり、そのような地域では開発許可件数も近年増加しており、他の市街化調整区域と比べて居住人口の割合は高い状況となっている。

c) 自動車分担率が高い

浜松市の自動車の代表交通手段分担率は66.8% (平成19年)であり、他の政令市と比較しても自動車分担率が高い状況にある。前述の通り、ものづくり都市として発展してきた浜松市は多くの工場が郊外に点在しているため、通勤の足として自動車が利用されている。そのため、結果的に生活スタイルも自動車利用が前提となっていることが影響していると考えられる。



出典) パーソントリップ調査(各都市)をもとに作成
 ※宇都宮都市圏は、オートバイ・バイクと自転車に分類できないため、二輪車としている

図-5 浜松市と他都市圏の交通手段分担率

(3) 立地適正化計画の検討のポイント

a) 工場の立地誘導と居住誘導との一体的な検討

立地適正化計画の手引きにおいて、都市機能の集積する拠点と、居住地の関係については記載されているが、働く場と拠点や居住地の関係についてはほとんど記載されていない。

浜松市では、市街化調整区域へ工場や住宅の立地を許容してきた経緯がある中で、東日本大震災の発生や、新東名高速道路の開通を受けて、近年、工業の内

陸部への立地意向も高まりつつあり、今後、数千人規模の従業人口が市内・市外から移動することが想定されている。居住地と従業地の配置は都市計画においては基礎的な要素であり、これらの相互関係を踏まえ、都市機能および居住誘導地区の検討をすることが必要であると考えられる。

こうした状況において立地適正化計画を考える場合、都市機能の集積する場、居住地、これらを結ぶ公共交通に加え、働く場もセットで検討することが重要である。ものづくり都市としてさらに発展していくことを考えれば、働く場と居住地との位置関係に配慮し、通勤しやすく働きやすい都市づくりも重要な要素である。

これを具体化する方法の1つとして、例えば、立地適正化計画で都市機能、居住地、働く場、公共交通ネットワークの空間的な配置の関係性を示し、それを具現化するための方策として、立地適正化計画に関連する制度としての都市機能誘導区域や居住誘導区域を定めるとともに、産業振興、交通利便性や防災性の観点から、産業の適正な立地を支援するような立地誘導地区、産業の集積動向等を踏まえ、働く場所に通勤しやすい地区への居住を促進するような市街地縁辺集落制度のあり方についても再度検討することが考えられる。

b) 都市計画区域内の全体を捉えて誘導、規制方策を検討

立地適正化計画については、都市機能誘導区域と居住誘導区域が新たに導入されることによるインパクトが強く、これらを設定することを目的化してしまいがちである。しかし、根本的には「コンパクト・プラス・ネットワークをいかに実現するか」が目的であり、これらの区域設定そのものを目的としていないことは明らかである。都市機能誘導区域と居住誘導区域は市街化区域内で設定することとされているが、これは市街化調整区域においては開発が抑制されていることが前提と捉えることができる。

市街化調整区域はもともと市街化を抑制する地域であるものの、浜松市においては政策的に郊外への誘導を進めてきた実態があることから、立地適正化計画を検討する際には、市街化調整区域の土地利用にも留意しながら進める必要があると考えられる。

4 既にコンパクトな市街地が形成されている都市における立地適正化（三島市を例として）

(1) 立地適正化計画の考え方

立地適正化計画は、市街化区域内に都市機能誘導区域と居住誘導区域を定めることになっており、特に居住誘導区域は、「人口減少の中にあっても一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域であり、都市全体における人口や土地利用、交通や財政の現状及び将来の見通しを勘案しつつ、居住誘導区域内外にわたる良好な居住環境を確保し、地域における公共投資や公共公益施設の維持運営などの都市経営が効率的に行われるように定めるべきである」⁸⁾とされている。

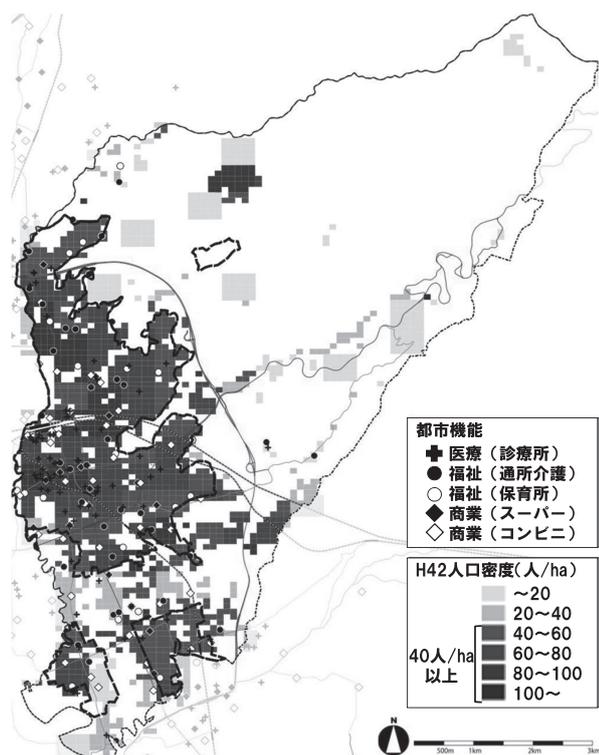
それでは、既に一定程度コンパクトな市街地を形成してきており、災害も少ないような住宅都市では、立地適正化計画策定をどのように捉えればよいだろうか。やみくもに居住誘導区域を小さくすることを考えると、住宅地としての特性が失われてしまう可能性がある。また、区域設定に囚われすぎると、立地適正化計画策定の本来の目的を見失ってしまう可能性がある。

本項では、三島市を事例に、既にコンパクトな市街地が形成されている場合の立地適正化計画の考え方を検討する。

(2) 三島市の現状と将来見通し

a) 三島市の現状と将来見通し

三島市の夜間人口は、平成22年の11.2万人をピークに減少し、平成52年には、9.0万人となる見込みである。しかし市街化区域面積は圧倒的に狭く、平成22年のDID人口密度は62.0(人/ha)と極めて高い。これは政令指定都市と比較しても遜色のないレベルの人口密度である。地域別に人口密度をみると、市街化区域内のほぼ全ての地区において60～100(人/ha)を示しており、平成42年になっても、市街化区域内の大部分の地区において60～80(人/ha)を維持している。



出所) 人口密度は地域メッシュ統計をもとにコーホート法で推計
 ※都市機能は、医療は国土数値情報、商業は電話帳データ、福祉は地域医療情報システムをもとに作成

図-6 将来人口密度と都市機能の分布

都市機能の分布をみると、医療・福祉・商業の他、教育・文化といった施設が市街化区域内に分布しており、大部分の地域では生活サービスがカバーされている。また将来の小学校別の児童数の見通しをみても、市街化区域内において、標準学級数を下回る児童数になるところはない。

更にアクセシビリティをみると、市街化区域内の大部分の地区から三島駅まで、公共交通で概ね30分で到達でき、中心市街地や新幹線駅へも容易にアクセスできる移動環境も整っている。

(2) 三島市の立地適正化計画の考え方

a) 多様な暮らし方を実現する立地適正化計画

三島市には、利便性の高い都心居住、交通利便性の高い戸建て住宅、箱根西麓のゆとりある住宅など、多種多様な居住地がコンパクトに分布している。

一方で、首都圏への新幹線通勤世帯、若年層単身世帯、子育て世帯、共働き世帯、高齢者単身世帯など、世帯構成も様々である。

三島市の立地適正化計画では、人口減少下において

も、これら様々な世帯構成の人々が、多様な選択肢の中から自分の住まい方・暮らし方にあった住宅を選べるようにしていくことが望ましい。

それでは、居住誘導区域をどのような範囲で考えればよいだろうか。居住誘導区域の設定は、①現行の市街化区域をベースに、生活・交通が不便な地域や災害リスクの高い地域等を除外していく方式と②都市機能誘導区域や交通サービスが高い地域をベースに、その周辺を居住誘導区域として加算していく方式があると考えられる。前者は箕面市⁹⁾であり、市街化区域から災害ハザードエリア、守るべき緑などを除いた区域を居住誘導区域として設定している。後者は札幌市¹⁰⁾であり、利便性の高い地下鉄沿線を中心に、独自に集合型居住誘導区域として設定している。いずれにしても区域の設定は、後述するような計画の目標や合意形成のしやすさを踏まえつつ、決定していくことが望ましいと考えられる。

b) 他部局の政策を支援する立地適正化計画

三島市では、「健幸」都市づくり（スマートウエルネスみしま）を標榜しており、高齢者でも健康で安心して暮らしていくための多様な施策を展開している。立地適正化計画では、都市計画的な視点から、これを中長期的に支援していくことが望ましい。

また、三島市ではファシリティマネジメントにも取り組んでおり、公的不動産の活用など公共施設の配置方針と連動した居住の誘導を図っていくことが望ましい。

このように、「健幸」都市づくりや、ファシリティマネジメントといった他部局の目標も含めて、立地適正化計画策定の目的を明確にすべきである。

c) 時間軸を意識した計画の見直し

誘導区域の設定は、区域区分に加えて「第2線引き」とみなされ、住宅地の資産価値への影響を危惧し、誘導区域設定の合意形成は困難を極めることが想定される。特に居住誘導区域の設定については、人口密度や都市機能サービスの説明だけでは、困難な場合がある。

既にコンパクトな市街地が形成されており、将来的にも高い人口密度が維持されるものの、高齢化や施設老朽化をはじめとする課題に直面することを想定すると、時間軸を意識して定期的に立地適正化計画を見直していくことが考えられる。例えば、誘導区域から除外する場合の条件をあらかじめ設定しておき、定期的

なモニタリングを行うなどすれば、住民の合意形成の円滑化も図れると考えられる。

5 災害リスクの高いエリアにおける機能強化等（静岡市を例として）

(1) 災害リスクの高いエリアにおける都市機能・居住誘導の考え方

立地適正化計画作成の手引き¹⁾では、「災害リスクの高い地域は居住や都市機能を誘導すべき区域等から除外することが望ましい」と記載されている。都市計画運用指針²⁾においても、津波や土砂災害の危険性の特に高い地域については、原則として、居住誘導区域に含まないこととすべきとされている。

一方、わが国の都市の多くは沿岸部に位置し、また、市街地の背後に急峻な山地を背負う場合も多く、大地震による津波や大雨による土砂災害等のリスクが高い市街地が多く存在している。こうした都市の中には、歴史的にも古くからの港町等で、都市機能やインフラ、住居等の集積が進み、その都市の中心的な拠点として機能していることもある。また、地域に受け継がれてきた文化やコミュニティが、まちの個性を生み出す重要な地域資源となっている場合も多い。

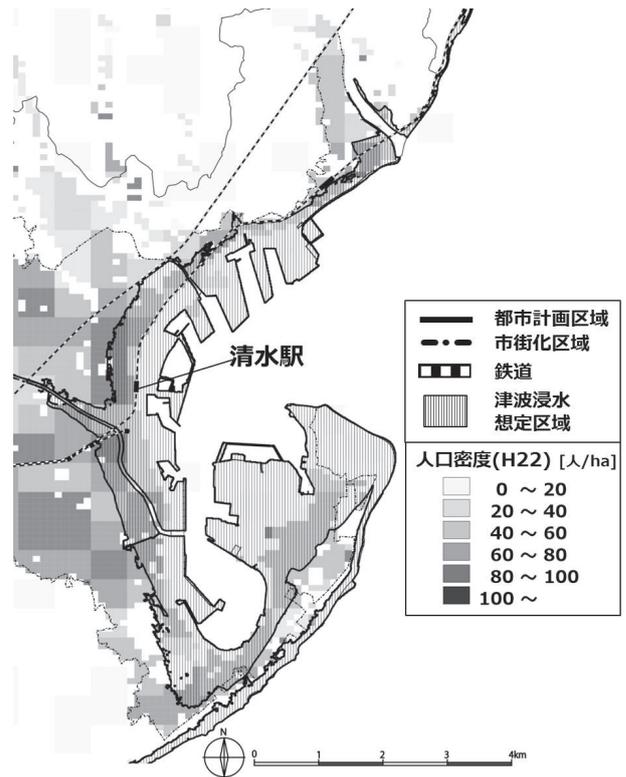
そのような都市において、立地適正化計画により都市機能や居住の誘導を図ろうとする場合、災害リスクが高いからという理由のみで、都市機能誘導区域や居住誘導区域から外すことは、長期的に地域の賑わいの喪失やコミュニティの衰退を招く恐れもあることから、慎重な判断が必要となる。

(2) 清水地区における津波災害リスクの現状と課題

a) 既存ストックの重要性と津波災害リスクの危険性

静岡市清水区は、現在多くの都市機能が集積し、都市マスにおいても「都市拠点」に位置づけられている。また、宿場町、港町であったことから、古くから栄えてきた歴史あるまちでもある。

一方で、集積の進んだ市街地の多くが沿岸部に位置し、津波浸水想定区域に指定されており、南海トラフ巨大地震（レベル2の地震・津波を想定）の際には最大11mの津波が地震発生後数分で海岸線に到達することが想定されている¹¹⁾。



出典) 平成22年国勢調査(人口密度)、津波浸水想定区域に関する静岡市提供資料をもとに作成

図-7 清水沿岸部の災害リスクの状況

b) 津波災害リスクへの対応策の検討状況

レベル1(発生頻度は比較的高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす(最大7m))津波災害への対策は、静岡県が主体となり清水港周辺の防潮堤等のハード整備を進めているが、それらの中には、整備のための計画には位置づけられているがこれから本格的に事業が進められるものもあり、全てが整備されるにはまだ期間を要する状況である。

また、レベル2の津波災害への対策は、静岡市津波防災地域づくり推進協議会において、現在検討されている段階である。そのため、対策について合意が得られたとしても、当面の間は堤防未整備の地区や必要な堤防高に満たない地区が残り、災害リスクは高いままとなる懸念がある。

一方で、居住誘導区域に指定する際の災害リスクの明確な基準はないため、居住を誘導するにあたって検討されている津波対策で十分かどうかを判断することが難しい状況にある。

(3) 立地適正化計画における津波災害リスクへの対応策

静岡市の立地適正化計画の検討において、清水地区等の津波災害リスクへの対応についてはまだ議論の入口の段階であり、今後具体的な検討が進められることになる。そのため、ここでは、望ましいと考えられる災害リスクへの対応策の検討方法を一般論として記す。

a) リスクコミュニケーションの手法を取り入れた検討の進め方

災害リスクは、その発生や規模に関して不確実性があり、また、対応策の効果発現までに時間を要する面もあり、画一的な基準を設けて都市機能や居住の誘導を判断していくことは難しい。そのため、行政・市民・企業を始めとする関係者間で災害リスクに関する十分な議論がなされた上で、誘導の方針を決めることが必要と考えられる。

議論の際には、災害リスクとその軽減策にのみ焦点を当てるのではなく、既存ストック（居住者、経済活動、インフラ、歴史・文化等）の重要性について関係者間で共通認識を持った上で、守るべき地域の価値を共有していくことが重要である。その上で、必要となる防災対策や、それらの対策を踏まえた上での都市機能・居住誘導のあり方を検討していくことが望ましい。検討においては、災害リスクの不確実性やハード整備には時間を要する点等も共有しつつ進めていくことが重要と考えられる。

このようなリスクコミュニケーションにより、地域の歴史や文化を地域の価値と認識し、それらを維持するために居住や都市機能を誘導しつつ、災害リスクがあることを受け止め、人命を守る観点で対応策を実施していく、という方針が打ち出されることも考えられる。

b) 都市の防災性を高める居住や都市機能の誘導策

先に述べたように、災害の発生や規模に関しては不確実性が存在するため、ここまで対策を実施すれば適切である、という基準は存在しない。そのため、災害リスクがある地域で居住等を誘導していくにあたっては、一定の災害リスクを想定して検討した防災対策のみで十分と考えるのではなく、都市の防災力を向上させる誘導施策を検討し、防潮堤の整備等の既存施策と組み合わせて実施していくことで、可能な限りリスクを低減しようとする姿勢を打ち出すことが重要である。

都市の防災力を向上させる誘導施策としては、例え

ば、以下に示すような取り組みが想定される。

- ①居住誘導にあたって、強固な構造の中高層住宅を誘導、あるいは低層部分に居住スペースを設けない中高層住宅を誘導
- ②都市機能誘導にあたって、防災に資する機能（防浪、避難、備蓄等）を有する施設を誘導

また、このような誘導施策により、居住等を誘導しつつ都市の安全性を漸次高めることで、ハード整備の効果発現までのタイムラグを埋める効果も期待される。

立地適正化計画を活用して、上記したような防災力向上の取り組みを実施しつつ、自助・共助等のソフトな取り組みも並行して進めることで、例えハザードエリアであっても、地域の個性を活かした集積を進めつつ、都市の防災力も向上させるような共存（防災や減災をコストではなく都市の成長の種とすること）が可能となるのではないだろうか。

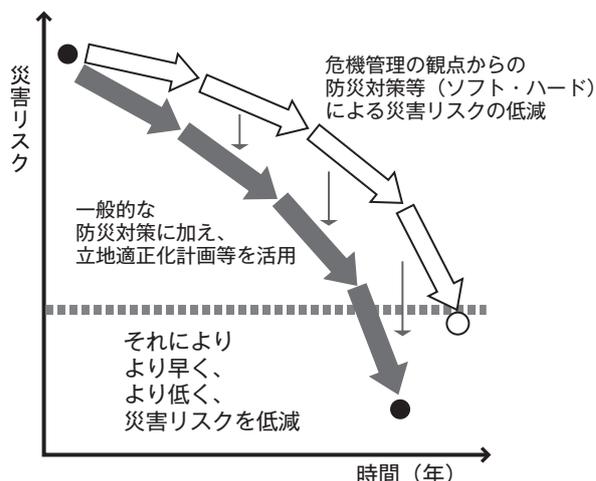


図-8 災害リスクの低減イメージ

6 郊外部における立地適正化の考え方（群馬県を例として）

(1) 立地適正化と郊外部との関係

立地適正化計画の居住誘導区域の設定は、区域区分をした都市計画区域（線引き都市計画区域）においては市街化区域内に限られる。

しかし、立地適正化計画は都市計画区域を対象に市町村単位で策定する計画であり、市街化調整区域や非線引き都市計画区域（これらを、本項では以下、郊外部という）における土地利用のあり方についても、これらの区域を抱える市町村では検討対象となる。

以下、群馬県の郊外土地利用のあり方に関する検討業務での知見を基に、郊外部における立地適正化の考え方について論じたい。

群馬県では、地域での暮らしやすさを確保するため、居住やそれを支える都市機能のまとまりを維持するという考え方を、平成24年9月に策定した「ぐんま“まちづくり”ビジョン」で「まちのまとまり」として提案している。この考え方は、郊外部においても適用されるものである。しかし、都市計画の運用を担っている市町村の都市計画マスタープランなどの土地利用計画では、郊外部における具体的なゾーニングは殆ど示されていない。

そこで群馬県では、主な市町村の都市計画・開発許可担当者と県の農政担当を集めた郊外土地利用のあり方に関する研究会を立ち上げ、郊外部における「まちのまとまり」のあり方、位置の選び方、確保するための手法等について検討した。

(2) 自治体や都市計画区域による規制強度の差

検討に当たり、まず開発の実態を調査した。群馬県の県央・東毛地域では都市計画区域が旧市町村に従って細かく設定されているものの、実際の人々の活動は自動車利用により市町村をまたぐ広域的なものとなっている。その結果として、地価が安く、土地利用規制の強度が相対的に緩い、前橋・高崎等の中心的都市から近接した地域が、中心的都市への通勤者に対する住宅需要の受け皿となっている。

たとえば高崎市や前橋市には、吉岡町や榛東村といった非線引き都市計画区域の町村が隣接し、そこでは土地利用計画・規制がほとんどないために、戸建て開発やミニ開発が虫食いの的に進行している。また、桐



出典) 群馬県都市計画区域図(平成27年5月8日時点)をもとに作成

図-10 群馬県の都市計画区域

生市の市街化区域にはみどり市の非線引き都市計画区域が接しており、開発圧力が桐生市からみどり市へ流れ、開発余地の少ない桐生市の市街地の空洞化とみどり市におけるバラ建ちを招いている。

都市計画法では土地利用規制の大部分を市町村が独自に決定することができることとされている。たとえば、非線引き都市計画区域における用途地域や特定用途制限地域の指定については、同法第15条により、市町村が決定することとなっている。同様に市街化調整区域における土地利用規制機能である開発許可制度についても、一定規模以上の市では単独で制度を運用することができる。特に県内に4ある中核市および特例市においては独自に法第34条の基準を設けることが可能で、比較的容易に住宅開発が認められる許可基準を設けている。そのため、県が開発許可制度を運用する市町村とは土地利用規制の強度が異なる状況が生じている。

そこで群馬県では、各市町村の開発許可制度の運用状況等について情報・意見交換を行い、広域的な視点から土地利用規制の調整につなげていくため、県と市町村による連絡会議を定期的で開催していくこととなった。

(3) 土地利用規制手法の適用手法の検討

現行の土地利用規制では「まちのまとまり」の形成に向けた開発の効果的な誘導が困難である。

たとえば非線引き都市計画区域は、用途地域や特定用途制限地域等が設けられない場合、大規模商業施設を除けば、いかなる施設でも立地可能である。

地域	市町村	都市計画区域	区域区分	パターン	地域	市町村	都市計画区域	区域区分	パターン
県央地域	前橋市	前橋	○	A	東毛地域	桐生市	桐生	○	A
		富士見	—				新里	—	
		前橋勢多	—			太田市	藪塚	—	A
	高崎	○	大泉町	太田			○	B	
	箕里	—		館林市		館林	○		C
	榛名	—							
	吉井	—							
	伊勢崎市	伊勢崎	○	A		板倉町	—	—	—
		赤堀	—						
	藤岡市	藤岡	○	A		明和町	—	—	—
鬼石		—							
玉村町	玉村	○	B	千代田町	—	—	—		
				邑楽町				—	—

市町村と都市計画区域との関係のパターン
 A 1市町村に複数都市計画区域
 B 1市町村で1都市計画区域
 C 複数市町村で1都市計画区域

出典) 群馬県都市計画区域図(平成27年5月8日時点)をもとに作成

図-9 対象市町における都市計画区域のパターン

また、一部の非線引き都市計画区域では中心部等に用途地域が指定されているが、指定された区域内の用途混在防止には寄与するものの、用途地域外の開発の抑制には実態として繋がっていない。

市街化調整区域においても、原則としては開発行為が認められないものの、都市計画法第34条で様々な例外が認められており、住宅用の開発は比較的容易に許可される。許可基準は往々にして、現況建物の連たん状況を要件としているため、「まちのまとまり」とは無関係なバラ建ちを許容する結果となっている。

「まちのまとまり」を形成するための規制等を新たに導入するにあたって、非線引き都市計画区域と市街化調整区域では活用できる手法が異なる。

非線引き都市計画区域では、「まちのまとまり」を形成する手法として、おもに立地適正化計画による居住誘導区域と特定用途制限地域を合わせて用いることが有効である。例えば、「まちのまとまり」としたい部分に居住誘導区域を設定し、その外側には実効的な規制として特定用途制限地域を指定し、一定規模以上の共同住宅などを規制することなどが可能である。また、特定用途制限地域は居住誘導区域に重ねて指定できるため、居住と調和しにくい工場等の立地を規制し、「まちのまとまり」で良好な住環境を形成する手法としても用いることができる。

一方、市街化調整区域については、居住誘導区域および特定用途制限地域のいずれも適用することができない。そこで、「まちのまとまり」とすべき部分に対して、都市計画法第4条による地区計画を定め、その中で、建築可能な用途の制限および道路・公園等の地域のアメニティの確保を規定する。同時に「まちのまとまり」の外側については、現行の開発許可基準のうち、法第34条第11号による基準などの「まちのまとまり」とは無関係な開発を助長する許可基準を改めることが必要である。

群馬県では、以上のような内容を「人口減少下における土地利用ガイドライン【非線引き都市計画区域編・市街化調整区域編】」として、平成28年3月にとりまとめたところである。今後は、これらのガイドラインを各市町が活用し、「まちのまとまり」の形成を図ることになる。

7 部局横断的な取り組みの促進方策

(1) 分野横断的な取り組みの現状と問題

人口減少、高齢化、防災、環境など、地域が抱える課題に対応するためには、課題の解決に資する施策をパッケージ化して取り組むことが効果的である。単独の部署が取り組んでいる施策のみでこれらの課題に対処することには限界があることから、部局間で連携した取り組みを進めることが重要となる。

国は、コンパクトシティの推進にあたっては、医療・福祉、地域公共交通、公共施設再編などのまちづくりと密接に関係する施策と連携して進めることが重要との考えのもと、立地適正化計画の手引きの中で部局間連携の必要性を示すとともに、省庁横断的なコンパクトシティ形成支援チームをつくり、市町村における施策間連携による効果的な計画作成の省庁横断的な支援に取り組んでいる。

自治体においては、立地適正化計画等をきっかけとして部局間連携の取り組みを徐々に進めつつある。幾つかの自治体においては、立地適正化計画の検討にあたっては、市長や副市長等をトップに据えた検討組織をつくることで分野横断的な取り組みを促す等の工夫がされている。トップダウンで連携を促進する体制を構築できる自治体はよいが、これができない自治体も多く、こうした自治体においては担当者レベルで部局間連携を促進するための試みがなされている。

担当者レベルで部局間連携を図る試みとしては、主として立地適正化計画を検討する段階において関係性が高い部局を巻き込んだ庁内会議等を設け、それをきっかけとして連携の促進を図ろうというものである。庁内会議等で将来の都市構造を共有するとともに、それにもとづいて部局間で連携しながら施策を進めることを意図した会議である。こうした、計画策定時に庁内の関係部局を含めた会議を設置して様々な部署と情報の共有や検討に対する指摘を得ながら検討を進めることは、多くの都市において従来からも実施されてきた。担当部局が計画をつくることを目的として組織された庁内会議等の場合、参加した関連部署は自分の問題として捉えにくい場合が多く、自部署における取り組みに直接的に関わりのある部分については指摘をするものの、本来共有すべき都市のあり方などにまで踏み込んだ議論がなかなかしにくいというのが実

態としてある。部局横断的な取り組みを促進することをねらいとした庁内会議等であったとしても、会議の役割や形式が参加者の主体的関与を阻んでいる状況がある。

また、個別の部署間で協議して連携を図ろうとする取り組みももちろんある。しかし、連携を図ることの主旨は、地域が目指す将来的な都市構造と各部署の取り組みとの整合性を図りたいためである、ということを読みれば、単独の部署との間での連携を促進するだけでは不十分である。地域が目指す都市構造の実現に向けて、関係する取り組みを結びつけることが、本来的には目指すべき姿である。

(2) 部局間連携を促進するために

庁内会議等の場において、他部署の担当者に対し、都市機能や居住の誘導といった都市構造に関わる問題を自分の立場をこえて主体的捉えるようにいわれたとしても、自分の担当部署があり、また他の部署への遠慮もあるので業務ではその範囲はなかなか超えられない場合が多い。このような状況において、他の部署の担当者に問題を自分のこととして主体的に捉えてもらうためには工夫が必要となる。

トップダウンで部署間連携に取り組むといった位置づけが与えられていない庁内会議等の場において、関係する各部署の担当者の主体性を引き出す方法として、地域が抱える問題と各部署の業務との明確なつながりをつくるのが考えられる。一見すると、都市構造と各部署が取り組む施策との間では関係性が薄いように見えるが、その関係性の認識を促進させることで担当者の視野を広げさせることができれば、担当者が自分の問題として捉えることを促すことにつながると考えられる。

そのための具体的な方法としては、関連部署における現在及び今後取り組む予定の施策を整理した上で、自治体内の全域的および各地区における人口の将来的な変動傾向を詳細に把握し、各部署の取り組みに対する影響を整理することが考えられる。一例として、産業関連の部署において買い物難民対策を実施している場合、人口の低密度化は商圏人口の減少に影響するため地元の商業機能が衰退し買い物難民の増加につながる、ということを示すことが考えられる。このような情報提供をすることで、自部署の取り組みが都市構造

と密接に関連することを再認識してもらうことが期待できる。さらに、産業関連の部署が、現状において買い物難民対策を実施している場合、長期的にみればこの地域の人口はさらに人口減少が見込まれており、小手先の買い物難民対策では問題の悪化を先送りしているだけで抜本的な解決には至らないということを明らかにすることもできる。各課が取り組んでいる問題は、実は人の住まい方や都市機能の配置をあらかじめ工夫しておけば、それほど大きな問題にならずに済む可能性がある、ということに関係する部署間で共有する機会を設けることができれば、都市構造を考えること自体が都市計画系以外の部署にとって意味があるということを認識できるのではないかと。換言すると、各部署における短期を中心とした取り組みと、都市計画で実現しようとする長期的な取り組みとを結びつけるということである。さらに、こうした情報を一方的に提供するのではなく、ワークショップなどの手法を用いて、関係する部署が学習する機会を設けることができれば、より部署間連携を図ることの動機につながることを期待できよう。

8 立地適正化計画等の策定や検討にあたってのポイント

ここまで、当研究所が支援している各自治体の立地適正化計画に関連する検討等の事例整理を通して、地域毎に異なる背景や状況を踏まえた様々な課題への対応方を整理してきた。

本項では、それらも踏まえつつ、立地適正化計画等の策定や検討にあたって考慮・意識すべきポイントをとりまとめる。

なお、以下に記すポイントはあくまでも一般論としての提案であり、実際には各自治体の置かれている状況や事情に応じて適宜アレンジされるべきものである。

(1) 「外」も含める・巻き込む

a) 都市機能誘導・居住誘導区域外へも目を向ける

立地適正化計画は、都市機能誘導区域や居住誘導区域を設定して、その外側への該当施設等の立地にあたって届出手続きを課すとともに、区域の内側を対象に各種施策を通して施設や住居を誘導していくことになるため、それら区域を設定すれば目的を達するかの

ように捉えられている向きがすくなくない。しかし、人口減少・高齢化の深刻化を念頭に置いて「コンパクト＋ネットワーク」の観点から都市構造を見直し、都市全体の持続可能性を追求しようとする制度の趣旨からすれば、少なからず市民が生活し、活動する場となっている区域の外側の市街化調整区域や都市計画区域外にもしっかりと目を向けることが必要である。立地適正化計画の制度として、居住調整区域を設定し、市街地化調整区域への居住促進を抑制する方法も用意されているが、それ以外にも既存の開発許可制度の運用による方法等も考えられる。立地適正化計画の策定にあたっては、初期の段階でまず都市全体を俯瞰し、全体像を描き、その中で立地適正化計画をどの部分でどう活用していくか、ということを確認しておくことが重要である。

市街化調整区域等の外側も含めて考えることで、例えば、新たな価値観やニーズに応じた柔軟な住まい方・働き方を自然豊かな郊外に求める若い世代の受け皿を増やすことも可能となる。多様化が進むこれからの時代においては、郊外も含めた都市全体の中で様々な暮らし方を選択できるような懐の深さを持つことが、地域の様々な課題解決にも貢献し得るのではないだろうか。

b) 隣接する自治体へも目を向ける

一方、将来確実に人口が減り、高齢化が進行することを危惧し、隣接する自治体間で人口や施設を奪い合うような発想による短絡的で、持続可能ではない競争が生じる可能性も考えられる。複数の自治体が1つの都市圏や生活圏を形成するような地域においては、市民の生活や活動の実態や動態、それを支える施設やインフラの状況等を把握し、圏域全体としての問題や課題を先ず認識した上で、ランドデザインを設定・共有し、各自治体の担うべき役割や機能を広域調整していくことがこれまで以上に重要となろう。

c) 他の分野や制度へも目を向ける

さらに、空間的な外側だけではなく、分野の領域についても、つまり都市（計画）の外側の分野や領域にも目を向けることが重要である。人口減少・高齢化に伴う課題解決にあたっては、当然のことながら都市分野だけではできないことに限りがあり、福祉・医療や子育て・教育をはじめ関係する幅広い分野との連携や協調が欠かせない。そのためにも、先ず行政内で同じ問題認識

を共有し、各課が当事者意識を持てるような体制づくりが重要である。

また、都市計画の分野についても、都市機能増進施設や都市機能誘導区域・居住誘導区域の設定など、立地適正化計画の制度の中だけで考えるのではなく、既存の都市計画手法や関連する施策メニュー、さらには独自の制度や仕組みと組み合わせるべきである。

(2) 時間軸を意識する

立地適正化計画を策定し、運用を始めても、それにより施設立地や居住分布がドラスティックに変わることとは考えづらく、施設や建物の老朽化に伴う建て替えや、結婚や相続を機とした住み替えなどのタイミングを重ねて、時間をかけて緩やかにその効果は発現するものと思われる。しかし、近年は（おそらく今後も）、景気の浮沈、想定外の災害等の発生、新技術の開発や発達、政策の方針転換など、社会的状況の変化はめまぐるしく、その影響を受けて施設立地や人口の動向も比較的短期にそして大きく変わるような時代になってきているのではないかと考えられる。

このような背景を踏まえると、人口減少・高齢化というトレンドを前提とした長期の目標やマスタープランを描き、その実現に向けた中短期のマイルストーンを置き、状況変化に柔軟に対応できるよう、モニタリングを続け、時点更新や改訂（方向修正）を繰り返していくような活用の仕方が相応しいのではないかと考えられる。この発想のもとに、都市マスや立地適正化計画の位置づけや体系をまず整理し、役割分担を明確化しておくことが重要である。

また、立地適正化計画に関連する施策を見渡すと、子育てや福祉の分野においては、逼迫する需要に応じて施設を増やすような比較的短期での対応が求められる施策もあれば、大規模災害を想定した防災施設等のハード整備のように比較的長期を要する施策もある。立地適正化計画の策定や運用にあたっては、こうしたタイムスパンの異なる関連施策の計画や進捗状況も把握、考慮し、効果的な連携や、相乗的な効果が発揮されるように設計することも重要である。

9 おわりに

今回、本稿で紹介した事例の多くは、まだ検討途中であり、今後、立地適正化計画等の策定に向けて更に検討を深めるとともに、各自治体や地域の状況に応じて関連する取り組みを推進していく必要がある。

なお、今回は、各自治体が抱える課題の一側面を取り上げたに過ぎず、まだ解けていない問題や課題も山積している。また、これから具体の都市機能増進施設の設定や、各区域の設定の段階に移れば、区域線の設定方法、市民合意形成、行政手続きの運用に関する困難など、さらに多くの課題に直面することが想定される。当研究所としても引き続き支援・貢献できるよう尽力したい。

立地適正化計画制度については、様々な議論があり、制度に否定的な声も聞かれる。しかし、本稿で記したように、他の制度、計画、分野、地域との連携等により、また、前向きにこの計画制度を活用することで解決できる課題も多い。これをきっかけとして成熟時代の都市づくり・まちづくりの議論がさらに活発化し、持続可能な都市の実現につながることを期待している。

なお、本稿は、静岡市都市計画部都市計画課、浜松市都市整備部都市計画課、三島市都市整備部都市計画課、群馬県県土整備部都市計画課他の業務委託による成果をもとに、筆者らがとりまとめたものである。各自治体関係者には多大なるご協力いただいた。ここに記して謝意を申し上げたい。

参考文献

- 1) 国土交通省都市局都市計画課：立地適正化計画の手引き（平成28年4月11日改訂版），2016
- 2) 国土交通省：「都市再生特別措置法」に基づく立地適正化計画概要パンフレット（平成26年8月1日時点版），2014
- 3) 国土交通省都市局都市計画課：立地適正化計画の作成について具体的な取組を行っている都市（平成28年3月31日現在），2016
- 4) 国土交通省：平成25年度国土交通白書
- 5) 谷口守，肥後洋平，落合淳太：都市計画マスタープランに見る低炭素化のためのコンパクトシティ政策の現状，環境システム研究，Vol.40，2012
- 6) 肥後洋平，谷口守，森英高：「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.49，2014
- 7) 静岡市：静岡市都市計画マスタープラン，平成28年4月
- 8) 国土交通省：第8版 都市計画運用指針，2015
- 9) 箕面市：箕面市立地適正化計画，平成28年2月
- 10) 札幌市：札幌市立地適正化計画，平成28年3月
- 11) 静岡県：静岡県第4次地震被害想定調査（第一次報告），2013