

立地適正化計画からみる公共施設再編の研究

－先行自治体における計画構成の分析－

日大生産工(院) ○大坊岳央 日大生産工 山岸輝樹
日大生産工 廣田直行

1 はじめに

現在日本では、これから起こりうる人口減少時代に対し、コンパクトな都市構造の推進が行われている。

これまでの都市計画法は、人口が増加していく時代に無秩序に形成された都市を、開発許可などを通してコントロールし、都市構造を形成してきた。

平成26年に制定された都市再生特別措置法では立地適正化計画が制度化された。この制度は住宅・社会福祉施設を始めとする民間施設の立地をコントロールする方法が多様化し、それに加え自治体は、届出制度・勧告制度、経済援助を組み合わせることで緩やかに区域へと誘導していくものである。

本研究はその立地適正化計画に着目し、公共施設再編の将来を探ることを目標としている。本稿は、その立地適正化計画の先行事例4例を用い、計画構成の分析・考察をする。

2 研究目的と方法

2-1 目的

本研究は、立地適正化計画の観点から公共施設再編を考えていくことを目的としている。しかし現在、立地適正化計画を策定している自治体は数少ないため立地適正化計画の研究を実施している例は少ない。そこで本稿では、立地適正化計画に関する研究の初歩として、計画を作成した自治体4団体の計画構成を国土交通省の作成した指針と比較し立地適正化計画の骨格の部分抽出することを目的とする。さらに先行自治体独自の施策を分析し各自自治体の計画の特徴を抽出することも目的とする。

2-2 方法

現在計画を策定している先行市4例の立地適正化計画と国土交通省が作成した「立地適正化計画作成の手引き」を用い、自治体の計画構成と比較する。

そこから自治体・国交省で計画の項目が一致している部分を抽出する。そして各自自治体の計画構成から独自の施策となるものを抽出する方法をとる。

3 立地適正化計画

3-1 概要

これまでの都市計画では、都市計画法に基づく規制手法により、人口増加の中で無秩序な都市化をコントロール・効率的な都市基盤の整備を行ってきた。しかしそのような規制手法では、特定の施設、例えば民間の社会福祉施設、金融機関などの誘導を行うのは難しい。そのような現状に対して平成26年（2014年）に都市再生特別措置法の改正により立地適正化計画が制度化された。これまでの制度との違いは「コンパクトなまちづくり」を進めるために、都市全体を見渡しなが、居住や福祉などの民間施設や活動を誘導することに焦点をあげていることである。

国土交通省が各自自治体向けに作成した立地適正化計画の資料では、計画の意義と役割について、一つ目は、「立地適正化計画は都市の一部の機能だけではなく、居住や医療・福祉・商業、公共交通などの様々な都市機能と都市全域を見渡したマスタープランとして機能する市町村マスタープランの高度版であること。」二つ目は、「居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携による、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりを進めること。」三つ目は、「財政状況の悪化や施設の老朽化などを背景とした、公的不動産の見直しと連携し、将来の街のあり方を見据えた公共施設の再配置や公的不動産を活用した民間機能の誘導を進めること。」四つ目は、「居住や民間施設の立地を緩やかにコントロールできる、市街地空洞化防止のための新たな選択肢として活用すること。」の4項目を軸に明記してある。

Study of public facilities restructuring seen from the location optimization plan
－Analysis of the plan configuration in the prior municipality－

Takahiro DAIBOU , Teruki YAMAGISHI and Naoyuki HIROTA

計画を作成する自治体向けの資料である「立地適正化計画の手引き」は表2のような構成になっており、立地適正化計画のいわゆる基本構成とも言える。

立地適正化計画では、自治体における課題の抽出、分析から居住誘導区域・都市機能誘導区域などの区域を市域内に設定していく。以下の項目で各誘導地域について説明を記す。ⁱ

3-1-1 都市機能誘導区域

都市機能誘導区域は、医療・福祉・商業などの都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することによって各種サービスの効率的な提供を図るために設定される区域である。

都市機能誘導区域に置かれる誘導施設は、都市機能誘導区域ごとに立地を誘導すべき施設であり、居住者の共同の福祉や利便性の向上を図るために必要である機能増進施設のことを指す。

3-1-2 居住誘導区域

居住誘導区域は、人口減少に中であっても一定の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に居住を誘導する区域である。

3-1-3 その他の区域

先に述べた区域以外に立地適正化計画では以下のような区域にも設定をするように地方自治体に促している。

まず一つ目にあげられるのは、跡地等管理区域である。これは現在空き地などが増加傾向にある地方自治体において、相当数の住宅が存在する既存の集落や住宅団地などに対して跡地などの適正な管理が必要な区域としてあげられている。

次に、居住調整区域は、設定した居住誘導区域街に区域をさだめ、自治体が都市計画決定を行える区域のことである。さらに居住調整区域を市街

居住誘導区域

居住を誘導する区域

居住を誘導する施策：例；まちなか居住への助成、公共交通の確保など

都市機能誘導区域

誘導施設：医療、福祉、商業など誘導したい機能を持った施設

誘導施設を誘導する区域

誘導施設を誘導する施策：誘導施設の整備に対する支援施策

公的不動産の提供や支援方針

市町村による誘導施設の整備や歩行空間の整備

誘導施設等の整備事業

誘導施設の整備事業

整備事業に関連する公共公益施設などの整備事業など

居住調整地域

居住誘導区域外で区域を定めて都市計画決定行えるもの

跡地等管理区域

居住区域外で区域と指針を定め、協定を締結する

図1 誘導地域の概要ⁱ

地調整区域とみなして、一定規模以上の住宅開発などの開発許可を対象化している。

3-2 計画策定自治体について

平成28年9月現在、立地適正化計画の作成を具体的に行っている団体は289団体、策定を完了している自治体が、北海道札幌市・岩手県花巻市・大阪府箕面市・熊本県熊本市の4団体である。以下に各自治体の特徴をまとめる（表1）。

4章 立地適正化計画構成の分析

4-1 先行自治体の立地適正化計画構成

各自治体の計画構成を研究方法の項で示した項目分類し、以下に示す（表2）。立地適正化計画の計画構成は各自治体で独自に作成していることが表から読み取れる。そして立地適正化計画を公開した時期や自治体によって行なっている分析・課題抽出の項目がバラバラであることも読み取れる。

4-2 立地適正化計画構成の分析

4-2-1 国土交通省指針との比較

本項では、各自治体が策定した立地適正化計画と国土交通省が策定した立地適正化計画の指針を比較し、自治体における立地適正化計画の骨格を探る。まず国土交通省の指針（表2）と各自治体の計画構成を比較する。

表2を見ると各自治体によって計画構成における項目が異なる。各自治体で共通する部分は、国土交通省指針に基づく（1）立地適正化計画制度の創設、現在の人口の状況分析、③まちづくりの方針（ターゲット）の検討について、誘導区域などの検討についての基本的な考え方、⑦誘導施設の検討について、⑧誘導施策の検討についての6項目である。立地適正化計画制度の創設に関しては、各自治体市民に向けコンパクトシティ政策から踏まえた立地適正化計画に関して簡単に記述してある。人口の状況分析に関しては各自治体綿密に分析してあることが特徴と言える。誘導区域などの検討についての基本的な考え、誘導施設の検討について、誘導施策の検討についての項目は、立地適正化計画の本題となる部分であるため各自治体ともに多くの施策を提示してあるが、

表1 立地適正化計画施策自治体

自治体名	人口	世帯数	備考
北海道 札幌市	190万人	92万世帯	北海道の政令指定都市である。 中心市街地には、路面電車・地下鉄の公共交通に加え、市郊外部へと結ぶバスがあり、公共交通に不足がない都市である
岩手県 花巻市	9万8千人	3万6千世帯	市内中心には花巻空港が位置する。 岩手へ空路で向かう人の選択肢の一つである
大阪府 箕面市	13万人	5万9千世帯	立地適正化計画を日本初に制定した市である
熊本県 熊本市	73万人	31万世帯	中心部は路面電車を始めとする公共交通機関が張り巡らされている。 過去にコンパクトシティ政策を策定し、現在も様々な施策を講じている。

表 2 国土交通省指針と各自治体との比較

国土交通省指針 平成28年 4月	札幌市 平成28年8月	花巻市 平成28年6月	箕面市 平成28年2月	熊本市 平成28年 4月
1章 はじめに				
1-1 立地適正化計画制度の創設	1-1 背景と目的	序-1 策定の背景及び目的	1-2 箕面市立地適正化計画の策定にあたって	1-1 立地適正化計画策定の背景
1-2 これまでと異なる取り組みという認識	1-2 位置づけ 1-3 計画の前提	序-2 計画の前提 1-1 上位計画における位置づけ		1-2 立地適正化計画の特徴
1-3 立地適正化計画作成の手引きの趣旨				
2章 立地適正化計画の作成の流れ			1-1 立地適正化計画の概要 1-3 箕面市立地適正化計画のアウトライン	
3章 立地適正化計画の検討のポイント			1-1 立地適正化計画の概要	
4章 関連する計画や他部局の関連施策などの整理について		1-2 関連計画	3-1 北大阪急行線延伸プロジェクト	1-3 立地適正化計画と関連する他計画
4-1 地域公共交通需要との連携				
4-2 産業・福祉施設との連携				
4-3 都市農業施設との連携				
4-4 公共施設再開発等との連携			2-6 箕面市総合計画における展望	
4-5 防災施設等との連携				
4-6 広域連携施設との連携			3-4 まちづくり分野における課題	
5章 都市が抱える課題の分析および解決すべき課題の抽出について				
5-1 各種基礎的データの収集と都市の現状把握	3-1 都市を取り巻く状況の変化とその課題			2-1 各種基礎データの収集と都市の現状把握 2-3 人口の将来の見通しに関する分析 2-2 人口の将来の見通しに関する分析
5-1-1 人口	4-1 人口の動向	II-2 地区別人口の見通し	4-1 人口推移の実績	
5-1-2 土地利用	4-3 土地利用の状況		2-4 市街地調整区域における土地利用の基本的なあり方 2-5 用途地域 7 交通の現状 3-2 既成市街地におけるまちづくりの状況 3-3 新市街地の状況	
5-1-3 都市交通	4-4 公共交通の利便性			
5-1-4 経済活動				
5-1-5 地価				
5-1-6 災害	4-5 防災		8章 災害リスクの現状	
5-1-7 財政				
5-2 人口の将来見通しに関する分析		II-2 地区別人口の見通し		
5-2-1 都市全体の人口動向の把握	4-1 人口の動向		4-7 人口の動向に関する課題 4-3 人口密度	
5-2-2 人口密度の分布動向				
5-2-3 高齢者数の分布動向	4-1 人口の動向			
5-3 現状および将来見通しにおける都市が抱える課題の分析				
5-3-1 公共交通の利便性・持続可能性	4-4 公共交通の利便性		7-8 公共交通に関する施策の方向性	
5-3-2 生活サービス施設の利便性・持続可能性	5-1 日常生活を支える利便機能	II-3 主要施設の現状及び将来見通し		
5-3-3 高齢者の福祉・健康			6-3 医療と福祉 6-5 介護予防・高齢者の健康増進に関する機能 10-3 複合型災害ハザード	
5-3-4 災害などに対する安全性				
5-3-5 財政の健全性				
6章 まちづくりの方針(ターゲット)の検討について	3-2 都市づくりの理念、基本目標など	II-4 まちづくりの問題・課題 III-1 まちづくりの基本的な方針	9-1 基本コンセプト	3-2 立地適正化計画を策定する意義など
7章 目指すべき都市の骨格構造の検討について		II-2 立地適正化計画の基本的な方針	9-2 都市の骨格構造	3-4 立地適正化計画の定める内容
7-1 拠点地区と相關的な公共交通軸のイメージ			12-4 居住誘導区域内の公共交通ネットワークのイメージ 12-5 都市機能誘導区域の公共交通ネットワークのイメージ 12-4 居住誘導区域の公共交通ネットワークのイメージ 12-5 都市機能誘導区域の公共交通ネットワークのイメージ	
7-2 拠点地区と主要都市軸(公共交通軸)との関係	7-4 交通に関する取り組み		9-2 都市の骨格構造	
7-3 都市の骨格構造のイメージ				
8章 関係関係のための施設・施策方針(ストーリー)の検討について		III-1 計画区域内における各種誘導区域・誘導施設の設定とその効果		
9章 誘導区域等の検討について				
9-1 基本的な考え方	4章 居住誘導の基本的な考え方 5章 都市機能誘導の基本的な考え方	IV-2 誘導区域の設定の基本方針	10 居住誘導区域 11-3 都市機能誘導区域の設定	4-1 都市機能誘導区域の基本的な考え方 6-1 居住誘導施設の基本的な考え方
9-2 望ましい区域像		IV-3 居住誘導区域 IV-4 都市機能誘導区域	10 居住誘導区域 11-3 都市機能誘導区域の設定	4-3 都市機能誘導区域の設定 6-3 居住誘導区域の設定
10章 誘導施設の検討について	第6章 各区域及び誘導施設の設定	IV-5 都市機能誘導施設	11-4 各都市機能誘導区域への誘導施設の設定	5-1 誘導施設の基本的な考え方 5-2 日常生活に必要な誘導施設の設定
11章 誘導施設の検討について	7-1 集合型居住誘導区域における取り組み 7-2 都市機能誘導区域における取り組み 7-3 持続可能な居住環境エリアにおける取り組み	IV-6 誘導に向けた各種事業など VI-1 計画の推進方策の検討	10-13 居住を誘導する施策 11-6 都市機能の誘導のための施策	7章 都市機能及び人口密度を維持確保するための具体的な施策
12章 目標値の検討		VI-2 目標値の設定	13-1 目標設定についての基本的な考え方	8章 目標値の設定
13章 施策の達成状況に関する評価方法の検討				
13-1 現況評価			13-2 今後20年の人口展望とあるべき姿	
13-2 将来予測評価			13-4 定量的目標値の設定	9章 施策達成状況に関する表裏方法
13-3 主な評価手法の例				
独自施策	2章 これまでの都市づくり 5章 都市機能誘導の基本的な考え方 5-2 公共サービス機能 5-3 地域の魅力を高める都市機能 5-4 都市の魅力を高める都市機能 7章 施策の方向性 7-1 集合型居住型集合型居住誘導区域における取り組み 7-3 持続可能な居住環境エリアにおける取り組み 8章 事前調査 8-1 集合型居住区域外 8-2 都市機能誘導区域外	2 箕面市の概要と沿革 2-1 位置と地勢 2-2 地域の概要 2-3 市街地の動向 3 まちづくりの動向 3-2 既成市街地におけるまちづくりの状況 3-3 新市街地の状況 3-5 土地及び住宅の状況 3-6 商業の状況 3-7 みどりの保全状況 3-8 まちづくり分野における課題 4 人口の動向 4-2 年齢階層比率 4-4 将来人口推計 4-5 2035年(20年後)の推計人口 4-6 地域別の人口特性 5 財政と公的不動産の状況 5-1 主な財政指標の状況 5-2 歳入・歳出構造の変化 5-3 固定資産税・都市計画税の状況 5-4 公的不動産の状況 5-5 財政と公的不動産の分野における課題分析 6 都市機能の現状 6-1 対象年齢層の分布 6-2 子育てと学校教育 6-4 文化施設 6-6 食料・日用品店舗の立地状況 6-7 地域包括ケアシステム構築の視点から見た都市機能の立地状況 6-8 主な都市機能の人口カバー率 6-9 都市機能の分布などに関する課題 11 都市機能誘導区域と誘導施設 11-1 都市機能誘導区域と誘導施設とは 11-2 地域別の特性と必要な施策 11-5 都市機能誘導に關しての留意事項 12 公共交通ネットワーク 12-1 立地適正化計画における公共交通ネットワークの役割 12-2 公共交通に関する国の動き 12-3 基本的な公共交通 12-4 居住誘導区域の公共交通ネットワークのイメージ 12-5 都市機能誘導区域の公共交通ネットワークのイメージ 13 達成目標の状況 13-3 居住誘導区域の多様性への配慮	2 箕面市の概要と沿革 2-1 位置と地勢 2-2 地域の概要 2-3 市街地の動向 3 まちづくりの動向 3-2 既成市街地におけるまちづくりの状況 3-3 新市街地の状況 3-5 土地及び住宅の状況 3-6 商業の状況 3-7 みどりの保全状況 3-8 まちづくり分野における課題 4 人口の動向 4-2 年齢階層比率 4-4 将来人口推計 4-5 2035年(20年後)の推計人口 4-6 地域別の人口特性 5 財政と公的不動産の状況 5-1 主な財政指標の状況 5-2 歳入・歳出構造の変化 5-3 固定資産税・都市計画税の状況 5-4 公的不動産の状況 5-5 財政と公的不動産の分野における課題分析 6 都市機能の現状 6-1 対象年齢層の分布 6-2 子育てと学校教育 6-4 文化施設 6-6 食料・日用品店舗の立地状況 6-7 地域包括ケアシステム構築の視点から見た都市機能の立地状況 6-8 主な都市機能の人口カバー率 6-9 都市機能の分布などに関する課題 11 都市機能誘導区域と誘導施設 11-1 都市機能誘導区域と誘導施設とは 11-2 地域別の特性と必要な施策 11-5 都市機能誘導に關しての留意事項 12 公共交通ネットワーク 12-1 立地適正化計画における公共交通ネットワークの役割 12-2 公共交通に関する国の動き 12-3 基本的な公共交通 12-4 居住誘導区域の公共交通ネットワークのイメージ 12-5 都市機能誘導区域の公共交通ネットワークのイメージ 13 達成目標の状況 13-3 居住誘導区域の多様性への配慮	1章 立地適正化計画の概要 4 熊本市の都市づくりの基本方針 3章 熊本市における立地適正化計画 1:市民意向の把握 5:立地適正化計画の区域 6:立地適正化計画の計画期間 4章 都市機能誘導区域 2:熊本市における都市機能誘導区域の考え方 3章 都市機能誘導区域の設定 5章 誘導施設 3:居住制限区域について 6章 居住誘導施設 2:熊本市における居住誘導区域の考え方 4:居住制限区域について

各自治体の状況などによって施策ボリュームの違いがみられる。

4-2-2 各自治体の計画構成の特徴

各自治体の現状に合わせて立地適正化計画というものが考案されているため各自治体の独自施策というものは多い。以下より各自治体の独自の計画構成の特徴についてまとめる。

1：札幌市

札幌市の計画構成と国交省の手引きと比較すると、分析の項目では人口・公共交通・土地利用に関する項目は分析しているが、災害・福祉・経済活動に関する分析は欠いている。そして関連施策に関しての記述はない。札幌市の立地適正化計画は8月に公開しているが、それ以前に公開された国交省の手引きに沿った計画になっていないことが注目すべき点だと考えられる。

札幌市の特徴は、誘導区域に関して独自の調査から施策を立案していることである。居住誘導区域では、人口の動向、市民への調査から区域設定の考え方を導いている。そこから札幌市では、集合型居住誘導区域と呼ばれる独自の誘導区域を考案している。都市機能誘導区域では地域の魅力を高める都市機能、都市の魅力を高める都市機能の2方向からの評価で区域を設定している。そこから都市機能誘導区域に加え、持続可能な居住環境形成エリアを考案している。

2：花巻市

花巻市も札幌市同様国交省の手引きが公開された後に立地適正化計画を公開しているが、手引きに沿った分析を行っていないのが特徴的である。例を挙げるとすると、分析に関しては土地利用・都市交通・経済活動などの項目がない。そして関連計画に関する項目では、関連計画という章立てをして簡易に終わらせている。

花巻市では、独自の施策はあまりないが、特筆すべきものは、計画区域内における各種誘導区域・誘導施設の設定とその効能の項目である。この項では他の自治体とは異なり、立地適正化計画において設定された区域や施設が今後地域にどのように影響を与えていくかをシュミレーションしている。

3：箕面市

箕面市の立地適正化計画では、満遍なく分析・課題抽出を行なっていることが特徴的である。現在の現況そして将来予測などを明確に示し、市がどのような都市構造を目指しているかを示している。

そして箕面市の立地適正化計画では独自の調査や課題抽出・分析が多くそれに対応するように独自の誘導区域設定を行なっている。例を挙げるとすれば、北大阪急行線のプロジェクトに関する項目である。この項目では現在の延伸事業に関することを記述し今後箕面市にどのような影響を

与えるかを示している。そのような背景があるため立地適正化計画では、公共交通に関する方向性を定めるとともに、居住誘導区域、都市機能誘導区域での公共交通ネットワークのイメージを考案している。交通の現状に関する分析では、人・自動車・鉄道・バス・デマンド交通・自転車の項目ごとに章立てし、現段階での市内交通に関しての分析を行っている。市街地の経済活動では、箕面市の既成市街地、新市街地における経済活動に関して分析を行っている。

4：熊本市

熊本市の立地適正化計画では、分析をしている項目が、人口の将来の見通しに関する分析のみで、土地利用や公共交通機関に関する分析はあまりなされていない。そのため都市構造のイメージ・公共交通軸に関する項目もあまり考案されておらず、誘導区域の設定・施策を中心に計画を考案していると考えられる。

熊本市での独自の施策としては日常生活に必要な誘導施設の設定、都市機能及び人口密度を維持・確保するための具体的な施策である。前者の方は、日常生活に密着した誘導施設を設定しており他の自治体ではみられない。都市機能及び人口密度を維持確保するための具体的な施策の項目では、誘導区域を設定したのちに市内の都市機能と人口密度を確保するために市はどのように行うかを明記した項目となっている。

5章 まとめ

本稿では、立地適正化計画の先行事例に当たる自治体4団体の計画構成に着目し分析を行った。国土交通省の指針と自治体の計画構成では分析・課題抽出の項目に一致しないところがみつかった。しかし、国交省の手引きと各自治体の計画構成では6項目において共通する部分があることがわかった。この6項目が現段階における立地適正化計画における重要項目であることが推測できる。

そして各自治体に独自の分析項目、誘導区域・誘導施設の設定がある。これは各自治体の現状・特徴に対して分析し、立地適正化計画の骨格を作成したからだと推測できる。

参考文献及び注

- 1：国土交通省 「立地適正化計画作成の手引き」
- 2：札幌市 「札幌市立地適正化計画」
- 3：花巻市 「花巻市立地適正化計画」
- 4：箕面市 「箕面市立地適正化計画」
- 5：熊本市 「熊本市立地適正化計画」
- 6：山岸輝樹, 広田直行, 大坊岳央 「自治体における立地適正化計画の進捗状況」 日本建築学会: 地域公共施設計画シンポジウム, ディスカッション資料 pp: 21-22

引用文献

- i 国土交通省 「立地適正化計画の意義と役割」 プレゼンテーション資料より引用