

立地適正化計画策定自治体にみる 都市機能誘導区域の具現化

加治 秀典

廿日市市地域医療拠点企画室企画員・東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻

目次

はじめに

第一章 立地適正化計画にみる国の目指すコンパクトシティと現状

第二章 都市機能誘導区域設定の検証

第一節 交通拠点の検証と交通拠点からの都市機能誘導区域の評価

第二節 都市機能誘導区域の規模（範囲）の検証と評価

第三節 都市機能誘導区域全体の面積割合

第三章 誘導施設の検証

第一節 都市機能誘導区域のカバー人口からみる誘導施設の設定

第二節 都市機能誘導区域の設定における標準カバー人口基準の検討

第三節 誘導施設の設定からみる都市機能誘導区域数の評価

第四章 施設誘導施策の検証と今後への課題設定

第五章 結論～真のコンパクト化の実現に向けた提言～

はじめに

2014年8月に都市再生特別措置法の一部が改正され、コンパクトなまちづくりに取り組んでいくため、立地適正化計画が制度化されたことにより、多くの自治体が計画策定に向けて取り組んでいるところである。この立地適正化計画には、その区域と基本方針を示すのにあわせて、医療・福祉・商業等の都市機能を誘導・集約するための都市機能誘導区域

として、当該区域に立地を誘導すべき都市機能増進施設を誘導施設として設定するほか、居住を誘導すべき区域である居住誘導区域などを設定する。居住誘導区域の設定に関しては、含めてはいけない、もしくは、含めるには検討を要する区域が示されるなど、区域の取扱いは一定程度明確になっているが、都市機能誘導区域に関しては、『都市機能誘導区域の規模は、一定程度の都市機能が充実している範囲で、かつ、徒歩や自転車等によりそれらの間が容易に移動できる範囲で定めることが考えられる』など、概念的な表現でしかなく、策定自治体に裁量があるため、都市機能誘導区域が本来の意味で具現化できるのか懸念される。そもそも都市機能誘導区域は、都市機能を誘導する拠点としての位置づけである。その拠点がコンパクト化に向けた設定になってなければ、都市全体がコンパクト化に向かうことはない。そうしたことから、本論文では、都市機能誘導区域に着目し、既に策定した自治体の計画を分析し、都市機能誘導区域をより具現化できる基準を提言するものとする。

第一章 立地適正化計画にみる国の目指すコンパクトシティと現状

立地適正化計画が制度化された背景として、まず、地方都市における、郊外開発の進行による市街地の拡散、人口の急激な減少と高齢化がある。人口増加期においては、住宅や店舗等の郊外への立地が進行し、結果として市街地が拡散することによる低密度な市街地が形成されてきた。そして、人口の急激な減少と高齢化により、地域の産業の停滞・活力の低下につながり、拡散した居住者を支える、医療・福祉・子育て支援・商業などの、一定の人口密度によって支えられてきた生活サービスの提供が困難になりかねない状況となっている。また、大都市においては、郊外部を中心とした高齢者の急速な増加に伴い、医療・介護の需要が急増し、医療・福祉サービスの提供や地域の活力維持が満足にできなくなる懸念がある。加えて、地方都市、大都市を問わず、急速に社会資本の老朽化が進行しており、各自治体には、ごく限られた厳しい財政制約の中、そうした社会資本の老朽化に対する対策が求められている。

コンパクトシティは、持続可能な都市経営のため、高齢者の生活環境・子育て環境のため、地球環境・自然環境のため、また、防災のために必要とされている。高齢者でも出歩きやすく、健康・快適な生活を確保すること、子育て世代などの若年層にも魅力的なまちにすること、財政面・経済面で持続可能な都市経営を可能とすること、低炭素型の都市構造を実現すること、さらには災害に強いまちづくりを推進することなど、都市の部分的な問題への対処ではなく、都市全体の構造を見直し、さらに、まちづくりと連携した公共交通のネットワークを形成することが重要である。つまるところ、国が目指すコンパクトシティとは、『医療・福祉施設、商業施設などの生活利便施設や住居等がまとまって立地していること』、加えて、『高齢者をはじめとする住民が公共交通により自家用車に頼ることなくこれらの生活利便施設等にアクセスできること』、『住まいなどの

身近に、日常の生活に必要なサービスや行政サービスが存在すること』、などを満たした、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」である。その実現に向けて、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直し、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』の考えを進めていく、立地適正化計画制度が創設されたと言える。

立地適正化計画では、その区域（立地適正化計画区域）と都市の居住者を誘導する区域である居住誘導区域や都市機能を誘導し集約する区域である都市機能誘導区域などを設定することとなる（図 1）。基本的には都市全体を見

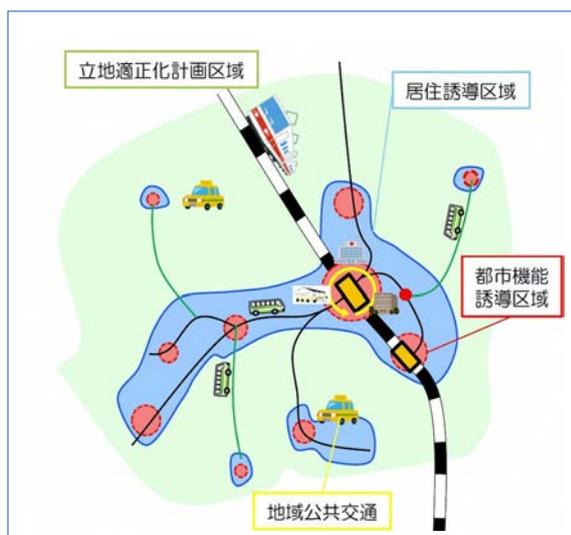


図 1 立地適正化計画による都市構造のイメージ
(出典)「都市再生特別措置法」に基づく立地適正化計画概要パンフレット

渡す観点から、都市計画区域全体を立地適正化計画区域とする。その立地適正化計画区域内に、人口減少の中に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、居住を誘導すべき区域である居住誘導区域を定め、さらに、居住誘導区域内に都市機能誘導区域を定めることとなる。都市機能誘導区域は医療・福祉・商業等の都市機能誘導施設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り、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域であり、その都市機能誘導区域ごとに、立地を誘導すべき都市機能増進施設を誘導施設として設定することとなる。

なお、平成 29 年 12 月 8 日までに策定済みの自治体は、都市機能誘導区域のみ設定している自治体で 46 団体、都市機能誘導区域及び居住誘導区域の両方を設定している自治体で 68 団体という状況である。本論文では、都市機能誘導区域のみの団体も含め、114 団体すべてを対象とする。

第二章 都市機能誘導区域設定の検証

第二章では、各自治体が策定した立地適正化計画の都市機能誘導区域について、個別の設定状況について把握し、基準を検証する。対象とする 114 自治体それぞれが、複数、ないしは 1 か所の都市機能誘導区域を設定しているため、その総数として、597 の都市機能誘導区域が確認され、その全区域において、確認・検証を行う。

第一節 交通拠点の検証と交通拠点からの都市機能誘導区域の評価

まず着目したのが交通拠点についてである。立地適正化計画は、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』と呼ばれることからわかるように、公共交通のあり方について重要視されている。都市計画運用指針〔国土交通省, 2017〕においても、公共交通等に関する事項の基本的な考え方として、『多極ネットワーク型のコンパクトシティを推進するためには、居住誘導区域及び都市機能誘導区域の設定、居住誘導区域内に居住する人々の都市機能への交通アクセスを確保する必要がある』と示されている。本節では、各自治体における都市機能誘導区域の設定方針の確認にあわせ、交通拠点を意識して設定されているかという視点でも検証を行った。ここでいう交通拠点とは、駅関連として、JR駅、私鉄の駅、電停等を言い、バス関連として、バス停、バスセンター・ターミナルを言う。検証方法は、各自治体が都市機能誘導区域を設定する際どのような基準で設定しているか、また、設定図面等で交通拠点が確認できるか、位置がどこかである。

全都市機能誘導区域における都市機能誘導区域の設定方針を確認したところ、交通拠点からの距離を基準としている計画や、区域内、または、隣接地に交通拠点を示しているなど、交通拠点を意識したと思える設定となっているのが 553 区域、次いで、交通拠点ではない、たとえば市役所などの施設からの距離を設定しているのが 14 区域、現況の機能の集積範囲としたのが 9 区域あった。各自治体において、計画書への記載として、都市機能誘導区域の設定、現況交通の把握、資料編などで公共交通について触れられている。公共交通以外の施設等を中心として、その範囲が決定されている都市機能誘導区域であっても、その区域内、もしくは、隣接する場所に公共交通が確認できる場合は、幅広く交通拠点を含むとした。都市機能誘導区域の設定が、他の計画や事業の範囲によって設定されている区域もあるが、その場合でも、駅関連、バス関連の拠点が確認できれば、交通拠点を含むものとし、幅広く抽出することとした。最終的には、交通拠点が全く確認できなかったのは設定方針が不明の 7 区域のうち、3 区域のみであった。なお、残りの 4 区域に関しての設定方針は判断できなかったが交通拠点は確認することができたということである。

本論文では、あくまで都市機能誘導区域の具現化について考察するものであり、本来評価すべき、公共交通のネットワークについてまでは言及していない。特にバス関連の交通拠点においては、バス停の位置を示すにとどまり、路線や便数など詳細な情報が示されていない計画も多く見受けられた。

本節では交通拠点を確認できるかが判断基準であるため、交通拠点が全く確認できない 3 区域を除いてはすべて適正ということになる。しかしながら、都市機能誘導区域に対し、どこに交通拠点が存在するのか、存在するならば、駅やバス停など交通拠点の名称なども明らかにするとともに、ルートや便数を記載するなど、交通拠点を適正に評価し、意識した区域設定とする必要はあると考える。

第二節 都市機能誘導区域の規模（範囲）の検証と評価

都市機能誘導区域の設定にあたり、都市機能誘導区域個々の規模（範囲）に着目する。規模に関する基準とすれば、都市計画運用指針 [国土交通省, 2017]において、『都市機能誘導区域の規模は、一定程度の都市機能が充実している範囲で、かつ、徒歩や自転車等によりそれらの間が容易に移動できる範囲で定めることが考えられる』と示されてある。本節では、各自治体が、『徒歩や自転車等により容易に移動できる範囲』をどのようにとらえ、都市機能誘導区域を設定しているかを検証する。なお、都市計画運用指針に示してあるように、本来ならば、徒歩と自転車について双方検証する必要があるが、徒歩圏については、階段などでない限り基本的には自転車でも移動可能であるのに対し、自転車での移動可能範囲が必ずしも歩行での移動可能範囲とは限らないことから、あくまで徒歩によるものとして検証する。

居住誘導区域内に居住している住民が、公共交通により都市機能誘導区域へ訪れ、誘導施設へ行くという人の流れを考えると、歩ける範囲の中心は公共交通である必要がある。しかしながら、必ずしも交通拠点が都市機能誘導区域内に配置され、中心として設定されている区域ばかりではない。そのため、交通拠点が中心になっていない場合でも、各自治体の設定方針をおさえた上で、交通拠点を中心として計測し直すなど、同条件で都市機能誘導区域を比較できるよう調整を行った。また、拠点からの距離について、一定の区分が必要と考え、300m 以内、500m 以内、800m 以内、1km 以内、1km 以上とした。300m 以内はバス停の誘致距離に準じた設定で、500m 以内は高齢者が歩ける範囲としての設定、800m 以内は通常の人が歩ける範囲の設定とした。これらは国土交通省が示す「都市構造の評価に関するハンドブック」によるものである。また、1km は都市再生整備計画（都市機能立地支援事業・都市再構築戦略事業）の採択要件から準用した。

まず、交通拠点が1か所のみ区域について検証する。交通拠点が関連する区域のうち、1つの駅関連、またはバス関連を中心として区域が設定できる区域は 262 あり、そのうち、駅関連を中心として範囲が設定できる区域が 208、バス関連を中心として設定できる区域が 54 であった。駅が存在する場合、バス停よりも優先して拠点として設定されており、駅の重要性が言える。駅とバス停との違いにより、徒歩圏の考え方も変わり、駅関連では最小の 300m は1区域のみでありほとんど検討されていないと言える。一方、バス関連では、300m から 500m の狭い範囲も検討されているが、やはり、拠点が1か所ということからか、800m の範囲で検討されているのが多い結果となっている。どちらも、拠点から半径 800m 以内が多い結果となったが、設定として、300m 以内から 1km を超える範囲までかなり幅があることが明らかになった（表 1）。

表 1 都市機能誘導区域における範囲（拠点 1 か所）集計表

	駅関連			バス関連		
	設定	測定	合計	設定	測定	合計
半径 300m 以内	—	1	1	0	10	10
半径 500m 以内	27	13	40	4	2	6
半径 800m 以内	34	25	59	15	14	29
半径 1km 以内	21	32	53	3	5	8
半径 1km 超	—	44	44	1	—	1
複数へ	—	1	1	—	—	0
範囲不明	—	10	10	—	—	0
合計	—	—	208	—	—	54

次に、交通拠点を複数有する区域についての設定である。各自治体が、駅関連、バス関連を組み合わせる都市機能誘導区域を包含しており、比較的広範囲で設定されている場合に多く確認できる。設定としてはいくつかの組み合わせがあり、複数の駅関連のみで交通拠点を構成する場合（表 2）、複数のバス関連のみで交通拠点を構成する場合（表 3）、駅関連及びバス関連（それぞれ複数ある場合も含む）で交通拠点を構成する場合（表 4）、その他の場合とで整理した。複数の駅関連を交通拠点とする区域で最も多かったのが、1km 超の設定であり 23 区域が確認できた。次に、複数のバス関連を交通拠点とする区域で最も多かったのが、300m の設定で 91 区域が確認できた。駅関連とバス関連の双方を交通拠点とする区域で最も多かったのが、駅関連から 800m、バス関連から 300m で 37 区域が確認できた。

表 2 都市機能誘導区域における範囲（駅関連／駅関連）集計表

		駅関連				
		300m	500m	800m	1km	1km 超
駅 関 連	300m	0	—	—	—	—
	500m	—	2	—	—	—
	800m	—	—	14	—	—
	1km	—	—	—	13	—
	1km 超	—	—	—	—	23

表 3 都市機能誘導区域における範囲（バス関連／バス関連）集計表

		バス関連				
		300m	500m	800m	1km	1km 超
バス 関連	300m	91	—	—	—	—
	500m	—	34	—	—	—
	800m	—	—	7	—	—
	1km	—	—	—	4	—
	1km 超	—	—	—	—	2

表 4 都市機能誘導区域における範囲（駅関連／バス関連）集計表

		バス関連				
		300m	500m	800m	1km	1km 超
駅 関連	300m	—	—	—	—	—
	500m	6	11	2	—	—
	800m	37	4	6	1	—
	1km	4	14	1	—	—
	1km 超	5				

以上のとおり、交通拠点が1つの場合、複数の場合の両方の結果から、『徒歩や自転車等によりそれらの間が容易に移動できる範囲』という基準では、都市機能誘導区域の範囲の設定について、自治体により裁量的であり、かつ、裁量における基準が不明確になっていると言える。

なお、国土交通省が示す「都市構造の評価に関するハンドブック」では、一般的な徒歩圏として半径 800mとしており、バス停を中心とした場合は 300m を基準としていることから、「駅から 800m」、「バス停から 300m」という数値を今回の検証結果に当てはめてみると、交通拠点 1 か所の駅関連のみで 100 区域、バス関連のみで 10 区域確認できた。また、複数の交通拠点を有する場合、駅関連のみで 16 区域、バス関連のみで 91 区域、駅関連とバス関連の複合で 43 区域が確認できた。よって、合計 260 区域が基準内、残りの 337 区域については、基準外ということとなった。

なお、「都市構造の評価に関するハンドブック」では、高齢者の歩行圏として、半径 500 以内という数値が示されている。そう考えると、駅から 800m という基準は決して厳しいものではないと感じる。また、『超えない範囲』で地形地物や用途地域で線引きをすることになるため、より 500m に近づくことも期待される。よって、駅から 800m、バス停から 300m という数値について、明確に『超えない範囲』として数値基準とすることで、より都市機能誘導区域の設定が現実味を帯びてくるものだと結論付ける。

第三節 都市機能誘導区域全体の面積割合

本節では、都市機能誘導区域全体の規模ではどの程度で設定されているのかを検証する。

まず、市街化区域も含め、用途地域が指定されている面積に対して、都市機能誘導区域がどの程度なのか、その割合を算出した（表 5）。なお、用途地域は、線引き、非線引きにかかわらず用途地域が指定されているすべての面積とし、都市機能誘導区域の面積を示している 25 自治体を対象とした。

表 5 用途地域合計面積に対する都市機能誘導区域面積割合

	市街化区域 面積 (ha)	用途地域のみ 面積 (ha)	合計 (ha)	都市機能誘導 区域面積 (ha)	用途地域が指 定されている 面積に対する 都市機能誘導 区域割合
札幌市	25,017.0		25,017.0	1,009.8	4.0%
熊本市	10,734.0		10,734.0	3,148.0	29.3%
宇都宮市	9,199.0		9,199.0	1,733.0	18.8%
松山市	7,029.0		7,029.0	2,262.0	32.2%
富山市	7,264.0	1,142.2	8,406.2	3,858.0	45.9%
尼崎市	4,670.0		4,670.0	507.4	10.9%
枚方市	4,182.0		4,182.0	861.0	20.6%
長岡市	4,780.0	518.0	5,298.0	535.6	10.1%
福井市	4,685.0	284.0	4,969.0	601.0	12.1%
松本市	4,008.0		4,008.0	783.0	19.5%
大和市	2,007.3		2,007.3	405.1	20.2%
豊川市	3,495.0		3,495.0	1,260.0	36.1%
弘前市	2,830.0		2,830.0	656.6	23.2%
周南市	3,982.0	469.4	4,451.4	288.4	6.5%
守口市	1,178.0		1,178.0	594.0	50.4%
鶴岡市	2,327.0		2,327.0	187.1	8.0%
東近江市	1,417.9		1,417.9	198.9	14.0%
越前市		1,875.0	1,875.0	163.8	8.7%
鯖江市		1,538.3	1,538.3	898.0	58.4%
湖南市	1,425.0		1,425.0	163.2	11.5%
五泉市		787.4	787.4	292.0	37.1%
菊池市		367.6	367.6	161.1	43.8%
八幡浜市		501.0	501.0	163.6	32.7%
輪島市	334.0		334.0	198.8	59.5%
鳩山町	193.9		193.9	41.0	21.1%

(出典) 平成 27 年度都市計画現況調査結果及び各自治体の立地適正化計画を基に筆者作成

結果をみてもわかるように、用途地域が指定されている面積に対する都市機能誘導区域割合が、自治体によって数パーセントから 60%近くまで幅があり、かなりのばらつきがある。最も割合が小さいのは札幌市で、用途地域能合計 25,017ha に対し、都市機能誘導区域が 1,009.8ha で、わずか 4.0%である。次いで、周南市の 6.5%、越前市の 8.7%が小さい割合である。他方、都市機能誘導区域の割合が大きいのが、用途地域合計 334ha に対し、都市機能誘導区域が 198.8ha、割合にして 59.6%もあるのが輪島市で、次いで、鯖江市の 58.4%、守口市の 50.4%となっている。各自治体で、用途地域の指定状況、地形や都市の成り立ちなど様々な事情があることを考慮しても、都市機能を集約すべき都市機能誘導区域が、用途地域を指定している面積の 50%を超えるのは、それは集約とは言えない。しかしながら、実際のところ、都市計画運用指針にも、都市機能誘導区域全体の規模に関する基準的なものは示されてなく、個々の規模を基準どおりとしたとしても、その数により、全体の規模は変わってくることとなる。区域数の基準としては、『地域の実情や市街地形成の成り立ちに 応じて必要な数を定める』とあるが、やはり、各自治体に裁量を与える結果となっている。

次に、各都市において指定されている用途地域を、立地適正化計画にあわせて指定し直すとする、それぞれの拠点にはどの用途地域を指定することになるのかという視点で考察する。

表 6 に用途地域合計面積に対する都市機能誘導区域割合と現況用途地域との比較を示す。

ただし、都市機能誘導区域は居住誘導区域上に設定されることに鑑み、工業系の用途は除外している。商業地域から順に、累計の用途地域合計面積に占める割合と都市機能誘導区域割合とを比較し、累計の用途地域合計面積に占める割合が都市機能誘導区域割合を超えた時点の用途地域の数値を赤字で表示している。

詳細は次章で述べるが、都市機能誘導区域内に設定する誘導施設は、医療・福祉・商業・教育などの種類がある。中でも商業系施設は用途地域に直結し、その面積規模により建てられる用途地域は変わってくる。都市機能誘導区域内に幅広く施設を誘導するためには、商業系用途の用途地域であることが望まれる。都市計画の用途地域は、望ましい都市の在り方に誘導するために設定されているはずであり、現在の用途地域が設定されている状況下で、商業系用途よりも広い範囲で都市機能誘導区域が設定されているならば、それは明らかに拡散につながるものである。あらたて、表 6 により各自治体の状況を確認する。

多くの自治体で、商業系用途地域内ではおさまらず、住居系用途地域内まで必要としていることがわかる。商業系用途地域である、商業地域及び近隣商業地域の割合におさまっているのは、25 自治体中 3 自治体のみであり、商業寄りの準住居地域を加えてもその数は増えない。中には、住居専用地域まで必要としている自治体もある。現状の用途地域において、工業系用途を外して都市機能誘導区域を設定すると、住居専用地域も含

めて都市機能誘導区域内にしなければならないということである。せめて、準住居地域までに収まっているのではないかとという仮定で、この検証を行ってみたが、あまりにもギャップがありすぎる結果となった。

表 6 都市機能誘導区域割合と現況用途地域の比較（工業系を除く）

区域内 市町村名	市街化区域 面積	用途地域 合計面積	都市機能誘 導区域	商業 地域	近 隣 商業 地域	準住居 地域	第2種 住居 地域	第1種 住居 地域	第2種 中高層 住居専 用地域	第1種 中高層 住居専 用地域	第2種 低層住 居専 用地域	第1種 低層住 居専 用地域
札幌市	25,017	25,017.0	1,009.8	829.0	2,628.0	1,157.0	388.0	4,252.0	2,835.0	1,396.0	474.0	8,189.0
	用途地域合計面積に対する割合		4.0%	3.3%	10.5%	4.6%	1.6%	17.0%	11.3%	5.6%	1.9%	32.7%
	累計		—	—	3.3%	13.8%	18.4%	20.0%	37.0%	48.3%	53.9%	55.8%
熊本市	10,734	10,733.6	3,148.0	384.1	536	223.5	639.3	11,74.3	2,499.9	2,560.5	105.6	10,653
	用途地域合計面積に対する割合		29.3%	3.6%	5.0%	2.1%	6.0%	10.9%	23.3%	23.9%	1.0%	9.9%
	累計		—	—	3.6%	8.6%	10.7%	16.6%	27.6%	50.8%	74.7%	75.7%
宇都宮市	9,199	9,414.0	1,733	283.3	187.2	261.9	643.1	3,098.7	850.6	880.3	0	1,333.1
	用途地域合計面積に対する割合		18.4%	3.0%	2.0%	2.8%	6.8%	32.9%	9.0%	9.4%	0.0%	14.2%
	累計		—	—	3.0%	5.0%	7.8%	14.6%	47.5%	56.6%	65.9%	65.9%
松山市	7,029	7,029.0	2,262.0	323.5	572	12.6	200.4	2,719.3	231.8	405.3	—	10,261
	用途地域合計面積に対する割合		32.2%	4.6%	8.1%	0.2%	2.9%	38.7%	3.3%	5.8%	0.0%	14.6%
	累計		—	—	4.6%	12.7%	12.9%	15.8%	54.5%	57.8%	63.5%	63.5%
富山市	7,264	8,406.2	3,858.0	365.3	372.6	28.2	14.2	1,834.2	572.2	1,523.7	0.0	1,309.6
	用途地域合計面積に対する割合		45.9%	4.3%	4.4%	0.3%	0.2%	21.8%	6.8%	18.1%	0.0%	15.6%
	累計		—	—	4.3%	8.8%	9.1%	9.3%	31.1%	37.9%	56.0%	56.0%
尼崎市	4,670	4,670.0	507.4	87	187	116	163	877	284	1183	0	88
	用途地域合計面積に対する割合		10.9%	1.9%	4.0%	2.5%	3.5%	18.8%	6.1%	25.3%	0.0%	1.9%
	累計		—	—	1.9%	5.9%	8.4%	11.8%	30.6%	36.7%	62.0%	62.0%
枚方市	4,182	4,182.2	861.0	33.1	98.9	26.7	201.4	259.3	563.5	1,340.7	91.2	908.9
	用途地域合計面積に対する割合		20.6%	0.8%	2.4%	0.6%	4.8%	6.2%	13.5%	32.1%	2.2%	21.7%
	累計		—	—	0.8%	3.2%	3.8%	8.6%	14.8%	28.3%	60.3%	62.5%
長岡市	4,780	5,298.0	535.6	129	277.7	26.1	304	1,289.5	221	731	20	860
	用途地域合計面積に対する割合		10.1%	2.4%	5.2%	0.5%	5.7%	24.3%	4.2%	13.8%	0.4%	16.2%
	累計		—	—	2.4%	7.7%	8.2%	13.9%	38.2%	42.4%	56.2%	56.6%
福井市	4,685	4,969.0	601.0	133	314	0	72	1,191	237	828	0	492
	用途地域合計面積に対する割合		12.1%	2.7%	6.3%	0.0%	1.4%	24.0%	4.8%	16.7%	0.0%	9.9%
	累計		—	—	2.7%	9.0%	9.0%	10.4%	34.4%	39.2%	55.8%	55.8%
松本市	4,008	4,007.7	783.0	167	114	30	336	890	241	728	30.7	492
	用途地域合計面積に対する割合		19.5%	4.2%	2.8%	0.7%	8.4%	22.2%	6.0%	18.2%	0.8%	12.3%
	累計		—	—	4.2%	7.0%	7.8%	16.1%	38.4%	44.4%	62.5%	63.3%
大和市	2,007	2,007.3	405.1	45	102.3	43	34	536	—	163	—	706
	用途地域合計面積に対する割合		20.2%	2.2%	5.1%	2.1%	1.7%	26.7%	0.0%	8.1%	0.0%	35.1%
	累計		—	—	2.2%	7.3%	9.5%	11.2%	37.9%	37.9%	46.0%	46.0%
豊川市	3,495	3,495.0	1,260.0	115	192	43	97	1,145	12	672	0	165
	用途地域合計面積に対する割合		36.1%	3.3%	5.5%	1.2%	2.8%	32.8%	0.3%	19.2%	0.0%	4.7%
	累計		—	—	3.3%	8.8%	10.0%	12.8%	45.6%	45.9%	65.1%	65.1%
弘前市	2,830	2,830.0	656.6	153.0	84.0	—	129.0	577.0	100.0	596.0	34.0	699.0
	用途地域合計面積に対する割合		23.2%	5.4%	3.0%	0.0%	4.6%	20.4%	3.5%	21.1%	1.2%	24.7%
	累計		—	—	5.4%	8.4%	8.4%	12.9%	33.3%	36.9%	57.9%	59.1%
岡南市	3,982	4,451.3	288.4	192.4	223	29	52	933	143	973	8.9	331
	用途地域合計面積に対する割合		6.5%	4.3%	5.0%	0.7%	1.2%	21.0%	3.2%	21.9%	0.2%	7.4%
	累計		—	—	4.3%	9.3%	10.0%	11.2%	32.1%	35.3%	57.2%	57.4%
守口市	1,178	1,170.1	594.0	42.1	42.1	30.3	119.5	346	277	10	0	0
	用途地域合計面積に対する割合		50.8%	3.6%	3.6%	2.6%	10.2%	29.6%	23.7%	0.9%	0.0%	0.0%
	累計		—	—	3.6%	7.2%	9.8%	20.0%	49.6%	73.2%	74.1%	74.1%
徳岡市	2,327	2,327.6	187.1	137.3	70.6	—	362.3	196.1	503.2	258.0	8.5	257.0
	用途地域合計面積に対する割合		8.0%	5.9%	3.0%	0.0%	15.6%	8.4%	21.6%	11.1%	0.4%	11.0%
	累計		—	—	5.9%	8.9%	8.9%	24.5%	32.9%	54.5%	65.6%	66.0%
東近江市	1,418	1,417.9	198.9	49.7	106.9	14.8	22.1	329.1	95.5	269.4	—	64.4
	用途地域合計面積に対する割合		14.0%	3.5%	7.5%	1.0%	1.6%	23.2%	6.7%	19.0%	0.0%	4.5%
	累計		—	—	3.5%	11.0%	12.1%	13.6%	36.9%	43.6%	62.6%	62.6%
越前市	—	1,875.0	163.8	49.1	74	—	2.4	451	9.4	416.9	—	195.1
	用途地域合計面積に対する割合		8.7%	2.6%	3.9%	0.0%	0.1%	24.1%	0.5%	22.2%	0.0%	10.4%
	累計		—	—	2.6%	6.6%	6.6%	6.7%	30.7%	31.2%	53.5%	53.5%
鯖江市	—	1,538.3	898.0	16.2	53.7	—	9.0	495.9	60.4	232.4	7.6	83.3
	用途地域合計面積に対する割合		58.4%	1.1%	3.5%	0.0%	0.6%	32.2%	3.9%	15.1%	0.5%	5.4%
	累計		—	—	1.1%	4.5%	4.5%	5.1%	37.4%	41.3%	56.4%	56.9%
湖南市	1,425	1,425.3	163.2	12.6	62.7	0	0	109.5	60.2	263.5	69.1	218.4
	用途地域合計面積に対する割合		11.5%	0.9%	4.4%	0.0%	0.0%	7.7%	4.2%	18.5%	4.8%	15.3%
	累計		—	—	0.9%	5.3%	5.3%	5.3%	13.0%	17.2%	35.7%	40.5%
五泉市	—	787.4	292.0	37	23	—	55	253	8.4	161	—	87
	用途地域合計面積に対する割合		37.1%	4.7%	2.9%	0.0%	7.0%	32.1%	1.1%	20.4%	0.0%	11.0%
	累計		—	—	4.7%	7.6%	7.6%	14.6%	46.7%	47.8%	68.2%	68.2%
菊池市	—	367.6	161.1	29	5.9	42	85.3	81.4	—	—	102	—
	用途地域合計面積に対する割合		43.8%	7.9%	1.6%	11.4%	23.2%	22.1%	0.0%	0.0%	27.7%	0.0%
	累計		—	—	7.9%	9.5%	20.9%	44.1%	66.3%	66.3%	66.3%	94.0%
八幡浜市	—	501.0	163.6	61.1	32.6	—	—	232.8	9.3	58.4	—	—
	用途地域合計面積に対する割合		32.7%	12.2%	6.5%	0.0%	0.0%	46.5%	1.9%	11.7%	0.0%	0.0%
	累計		—	—	12.2%	18.7%	18.7%	18.7%	65.2%	67.0%	78.7%	78.7%
輪島市	0	334.0	199.0	0	51	40	92	56	0	26	0	0
	用途地域合計面積に対する割合		59.6%	0.0%	15.3%	12.0%	27.5%	16.8%	0.0%	7.8%	0.0%	0.0%
	累計		—	—	0.0%	15.3%	27.2%	54.8%	71.6%	71.6%	79.3%	79.3%
鳩山町	194	193.9	41.0	—	3	—	13.6	37.9	5.1	11.2	11.1	11.2
	用途地域合計面積に対する割合		21.1%	0.0%	1.5%	0.0%	7.0%	19.5%	2.6%	5.8%	5.7%	57.8%
	累計		—	—	0.0%	1.5%	1.5%	8.6%	28.1%	30.7%	36.5%	42.2%

さらに、都市機能誘導区域について、中心拠点と地域／生活拠点とに区別して設定している例があることから、用途地域を含めた中心拠点と地域／生活拠点の在り方を検討する。各拠点のイメージを図 2 に示す。

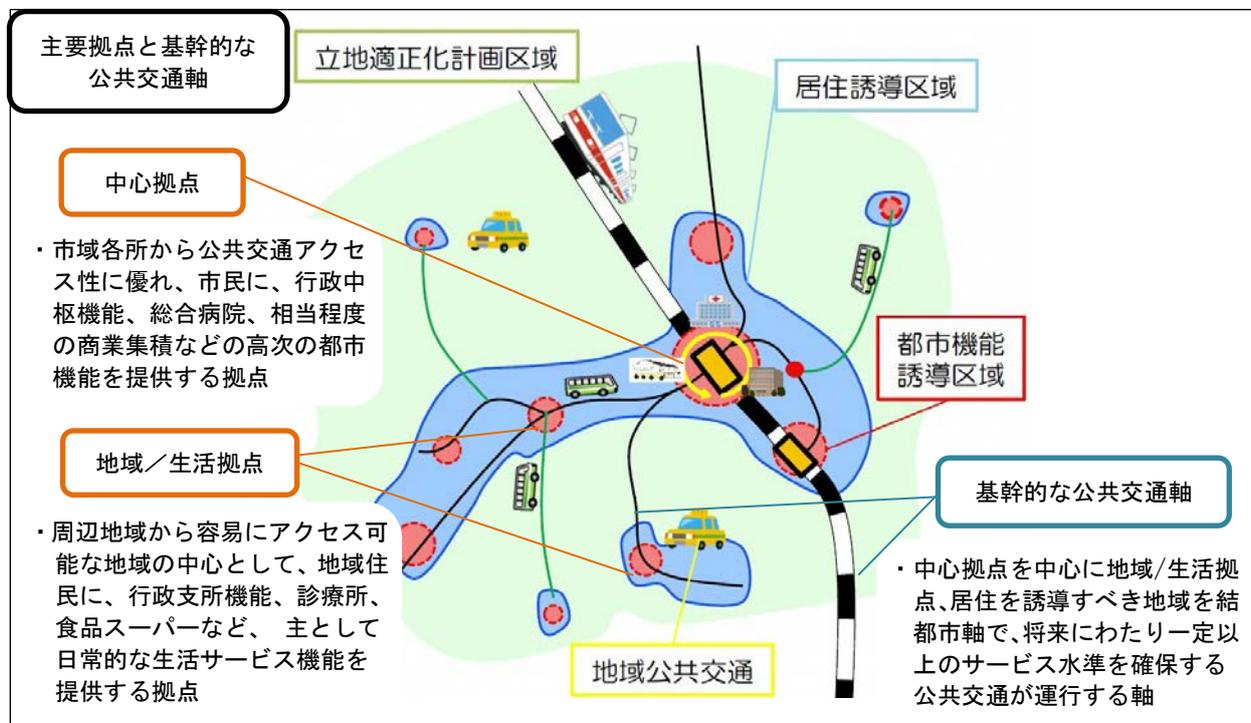


図 2 主要拠点と基幹的な公共交通軸
(出典) 立地適正化計画パンフレット及び立地適正化計画策定の手引きより筆者作成

都市の中心拠点や生活拠点に医療・福祉・商業等の都市機能を誘導し集約することにより各種サービスの効率的な提供を図る区域である都市機能誘導区域の性質としては、工業系、住居専用系は合致しないことが判断できる。具体的に、中心拠点について用途地域を指定するポイントとしては、『市民に、行政中枢機能、総合病院、相当程度の商業集積などの高次の都市機能を提供する拠点』である。一方で、地域／生活拠点のポイントは『地域住民に、行政支所機能、診療所、食品スーパーなど、主として日常生活サービス機能を提供する拠点』である。このイメージから判断すると、中心拠点に都市機能を設定した場合、地域／生活拠点への都市機能は、中心拠点の都市機能と同格というわけにはいかず、規模や性質などその次のランクの都市機能が設定されるものと推察する。その逆に、地域／生活拠点の用途地域が仮に近隣商業地域とするならば、中心拠点の用途地域は一つ上の商業寄りである商業地域と判断できる。

中心拠点を設定している自治体のうち、面積がわかる自治体 19 団体を対象とし、表 7 に用途地域全体面積に対する中心拠点の割合と、用途地域全体面積に対する商業地域及び商業地域に近隣商業地域を加えた割合をそれぞれ示す。それぞれの割合と中心拠点の割合とを比較して、中心拠点の割合が下回った場合の用途地域を赤字とした。結果として、商業地域の割合よりも小さく中心拠点を設定している自治体は 1 団体のみとなって

おり、他の団体は、商業地域の割合よりも、広い範囲で、中心拠点的な都市機能誘導区域を設定していることがわかる。また、商業地域と近隣商業地域を加えた割合よりも小さく中心拠点を設定している団体は、札幌市を除くと6団体となる。これらの団体は、商業地域のみとの割合と比較してもわりと近い数字を示しており、中心拠点を厳選して選定したと言える。

表7 用途地域全体面積に対する中心拠点、商業地域及び商業地域に近隣商業地域を加えた割合

区域内 市町村名	市街化区域 面積	用途地域 合計面積	都市機能誘 導区域	うち、 中心拠点	商 業 地 域	近 隣 商 業 地 域
札幌市	25,017	25,017.0	1,060.3	479.5	829.0	2,628.0
	用途地域合計面積に対する割合		4.2%	1.9%	3.3%	10.5%
	累計		—	—	3.3%	13.8%
熊本市	10,734	10,733.6	3,148.0	415.0	384.1	536
	用途地域合計面積に対する割合		29.3%	3.9%	3.6%	5.0%
	累計		—	—	3.6%	8.6%
宇都宮市	9,199	9,414.0	1,733	1,116.0	283.3	187.2
	用途地域合計面積に対する割合		18.4%	11.9%	3.0%	2.0%
	累計		—	—	3.0%	5.0%
松山市	7,029	7,029.0	2,262.0	902.0	323.5	572
	用途地域合計面積に対する割合		32.2%	12.8%	4.6%	8.1%
	累計		—	—	4.6%	12.7%
富山市	7,264	8,406.2	3,858.0	436.0	365.3	372.6
	用途地域合計面積に対する割合		45.9%	5.2%	4.3%	4.4%
	累計		—	—	4.3%	8.8%
尼崎市	4,670	4,670.0	507.4	188.9	87	187
	用途地域合計面積に対する割合		10.9%	4.0%	1.9%	4.0%
	累計		—	—	1.9%	5.9%
枚方市	4,182	4,182.2	861.0	143.0	33.1	98.9
	用途地域合計面積に対する割合		20.6%	3.4%	0.8%	2.4%
	累計		—	—	0.8%	3.2%
長岡市	4,780	5,298.0	535.6	256.0	129	277.7
	用途地域合計面積に対する割合		10.1%	4.8%	2.4%	5.2%
	累計		—	—	2.4%	7.7%
松本市	4,008	4,007.7	783.0	344.0	167	114
	用途地域合計面積に対する割合		19.5%	8.6%	4.2%	2.8%
	累計		—	—	4.2%	7.0%
大和市	2,007	2,007.3	405.1	540.0	61	102.3
	用途地域合計面積に対する割合		20.2%	26.9%	3.0%	5.1%
	累計		—	—	3.0%	8.1%
豊川市	3,495	3,495.0	1,260.0	465.0	115	192
	用途地域合計面積に対する割合		36.1%	13.3%	3.3%	5.5%
	累計		—	—	3.3%	8.8%
弘前市	2,830	2,830.0	656.6	334.0	153.0	84.0
	用途地域合計面積に対する割合		23.2%	11.8%	5.4%	3.0%
	累計		—	—	5.4%	8.4%
守口市	1,178	1,170.1	594.0	544.0	42.1	42.1
	用途地域合計面積に対する割合		50.8%	46.5%	3.6%	3.6%
	累計		—	—	3.6%	7.2%
鶴岡市	2,327	2,327.6	187.1	145.6	137.3	70.6
	用途地域合計面積に対する割合		8.0%	6.3%	5.9%	3.0%
	累計		—	—	5.9%	8.9%
東近江市	1,418	1,417.9	198.9	152.1	49.7	106.9
	用途地域合計面積に対する割合		14.0%	10.7%	3.5%	7.5%
	累計		—	—	3.5%	11.0%
越前市		1,875.0	163.8	140.8	49.1	74
	用途地域合計面積に対する割合		8.7%	7.5%	2.6%	3.9%
	累計		—	—	2.6%	6.6%
湖南市	1,425	1,425.3	163.2	549.0	12.6	62.7
	用途地域合計面積に対する割合		11.5%	38.5%	0.9%	4.4%
	累計		—	—	0.9%	5.3%
菊池市		367.6	161.1	123.0	29	5.9
	用途地域合計面積に対する割合		43.8%	33.5%	7.9%	1.6%
	累計		—	—	7.9%	9.5%
八幡浜市		501.0	163.6	106.6	61.1	32.6
	用途地域合計面積に対する割合		32.7%	21.3%	12.2%	6.5%
	累計		—	—	12.2%	18.7%

各自治体において、元々の商業系用途地域の割合が小さいなど理由はあると推察するが、現状の商業系用途地域の割合を超えて都市機能誘導区域の中心拠点を設定することは、都市が発展し続けているとしか考えられない。そうではないのであれば、拡散していく恐れがあると考え。

本節では、都市機能誘導区域全体の面積割合としては、現況の商業系用途地域と比較して、かなり過大な範囲で設定されている自治体が多いことを確認した。また、中心拠点を設ける場合でも、商業地域の割合を超え、近隣商業地域を含めても、それでもなお、超える自治体が多くあった。

以上により、本節で示す基準を、『都市機能誘導区域全体の面積については、現在の用途地域が設定されている面積に対する『商業地域・近隣商業地域・準住居地域』の割合以下とする』、なお、『中心拠点を設定する場合、現在の用途地域が設定されている面積に対する『商業地域』の割合を目安とする』とした。

なお、全国の都市計画区域を有する都市が、都市機能誘導区域全体を、商業地域、近隣商業地域及び準住居地域の合計の全用途地域に対する割合以下とする基準を実行するとどうなるのかを表 8 に示す。

表 8 全用途地域の面積に対する 3 用途地域（商業・近隣商業。準住居）の面積割合（全国）

市街化区域 (ha)	全用途地域 の面積 (ha)	準住居 地域 (ha)	近隣商業地 域 (ha)	商業 地域 (ha)	3 用途地域 の合計面積 (ha)	全用途地域の面積 に対する 3 用途地域 の合計面積割合
1, 448, 850	1, 859, 794	28, 454	76, 093	74, 126	178, 673	9. 6%

（出典）都市計画現況調査結果より筆者作成

全用途地域の面積に対する 3 用途地域（商業地域・近隣商業地域・準住居地域）の合計面積割合結果は、全国で計算すると 9.6% となり、偶然にも政府が求めている基準と合致する結果となった。本論文が示す通り、各都市は都市機能誘導区域を、商業地域、近隣商業地域、準住居地域の割合以下とすることで、全国的には 10% を下回る数値となることから、全国一律ではなく、各都市に応じた設定としながらも、最終的には全国的にコンパクト化につながる設定であると考え。

第三章 誘導施設の検証

第一節 都市機能誘導区域のカバー人口からみる誘導施設の設定

ここでは、都市機能誘導区域のカバー人口から、誘導施設の設定について検証する。

立地適正化計画策定後の将来的な自治体の姿を描いた時、設定された都市機能誘導区域ごとに誘導施設を集約することとなる。住民は、公共交通により都市機能誘導区域に訪れ、目的に応じた行動をする。仮に、市域に都市機能誘導区域が 1 箇所であれば、全

住民の行動がその 1 箇所のみ都市機能誘導区域でカバーされることとなる。実際の都市機能誘導区域のカバー人口は、その都市機能誘導区域の規模、誘導施設により異なってくるが、ここでは、都市機能誘導区域の強弱はつけず同列として扱い、カバー人口を算出することとする。また、立地適正化計画区域は原則として、都市計画区域全域で設定され、最大限カバーするとしても都市計画区域内に限られることから、各自治体の都市計画区域内人口を都市機能誘導区域数で割ることで、1 区域あたりのカバー人口とした。事例として、表 9 に政令指定都市、5 市の結果を示す。

表 9 1 都市機能誘導区域におけるカバー人口（政令指定都市）

自治体名	都市計画区域内 人口(人)	区域数	カバー人口 (人)
札幌市	1,934,600	18	107,477
北九州市	971,800	12	80,983
新潟市	801,300	2	400,650
熊本市	733,000	18	40,722
静岡市	694,400	6	115,733

人口規模に対し、都市機能誘導区域が 2 箇所しか設定されていない新潟市がカバー人口としては、最大値となっている。人口規模が小さい都市での設定ということであれば理解できるが、この都市の規模で、都市機能誘導区域が 2 か所のみとは、他と比較するとその違いに違和感を覚える。また、ベースの都市計画区域内人口が 120 万人以上違うにも関わらず、区域数が同じとなっている札幌市と熊本市では、当然ながらカバー人口に差が生じている。全体の人口が大きいのに比例して、カバー人口もそれなりのものになることを想定していたが、40,000 人程度は他の都市でも多くみられる。この結果だけで評価に結び付くわけではないが、各自治体が自由に区域数を設定していることがわかる。

このような検証を全自治体について行ったが、政令指定都市のみならず、どの都市でも区域数の設定に一貫性がないため、カバー人口もばらばらであった。しかしながら、これらの都市機能誘導区域にはそれぞれ誘導施設を設定しなければならない。仮に、都市機能誘導区域ごとに設定する施設について、すべての都市機能誘導区域に配置したとすれば、その施設の対象人口と表 9 で算出したカバー人口とが同じになる。そうした視点から、国土交通省が示す「サービス施設の立地する確率が 50%及び 80%となる自治体の人口規模 [国土交通省]」の資料 (表 10) を用い、誘導施設の設定を検証した。

表 10 サービス施設の立地する確率が 50%及び 80%となる自治体の人口規模

	サービス施設	存続確率 50%	存続確率 80%
医療	一般診療所	500 人	
	歯科診療所	500 人	3,500 人
	一般病院	7,500 人	27,500 人
	救急告示病院	22,500 人	42,500 人
	地域支援病院	225,000 人	
	救急救命センター	225,000 人	
	先進医療を実施する病院	175,000 人	435,000 人
介護	介護老人福祉施設	500 人	3,500 人
	通所・短期入所介護事業	6,500 人	9,500 人
	介護老人保健施設	9,500 人	27,500 人
	訪問介護事業	22,500 人	27,500 人
	有料老人ホーム	52,500 人	125,000 人
金融	郵便局	500 人	
	銀行（中央銀行を除く）	8,500 人	9,500 人
商業	飲食料品小売業	500 人	
	書籍・文房具小売業	1,500 人	2,500 人
	ショッピングセンター	87,500 人	92,500 人
	百貨店	275,000 人	375,000 人
	旅館・ホテル	500 人	
	映画館	175,000 人	275,000 人
文化・教育	博物館・美術館	72,500 人	225,000 人
	大学	175,000 人	325,000 人

（出典）国土交通省資料を基に筆者作成

例として、病院を設定している自治体を示す。表 11 のとおり 114 団体中 63 団体、半数以上が設定している。比較する数値は、存在確率 80%を満たす人口とする。なお、赤字で示しているのは、存在確率 80%を満たしていない区域であり、病院の場合では 31 団体が確認された。この数値は、都市計画区域内人口を都市機能誘導区域数で割った算出しているため、区域数を多くすれば、カバー人口は少なくなり、逆に区域数を少なくすれば、カバー人口は増えることとなる。例えば、土佐市は、28,100 人の都市計画区域内人口に対し、都市機能誘導区域を 4 区域設定しているため、1 か所あたりのカバー人口は 7,025 人となり、土佐市よりも都市計画区域内人口が少ない鳩山町でも、都市機能誘導区域が 2 区域であることから、カバー人口は土佐市よりも多いこととなる。

表 11 サービス施設の立地する確率とカバー人口（一般病院）

サービス施設			存続確率 50%		存続確率 80%		
一般病院			7,500 人		27,500 人		
自治体名	都市計画区域内人口	区域数	カバー人口	自治体名	都市計画区域内人口	区域数	カバー人口
新潟市	801,300	2	400,650	守山市	80,900	3	26,967
福島市	272,900	1	272,900	上越市	160,100	6	26,683
太田市	222,000	1	222,000	豊川市	181,000	7	25,857
岡崎市	379,300	2	189,650	小牧市	153,700	6	25,617
関市	82,400	1	82,400	野洲市	50,700	2	25,350
北九州市	971,800	12	80,983	志木市	73,500	3	24,500
新発田市	79,700	1	79,700	長岡市	241,700	10	24,170
豊橋市	378,000	5	75,600	箕面市	135,100	6	22,517
行橋市	72,700	1	72,700	下野市	60,100	3	20,033
川越市	349,200	5	69,840	たつの市	77,200	4	19,300
周南市	134,700	2	67,350	流山市	173,600	9	19,289
東海市	112,700	2	56,350	菊池市	36,700	2	18,350
水戸市	270,500	5	54,100	佐久市	98,900	6	16,483
宇都宮市	527,600	10	52,760	西条市	110,600	7	15,800
三条市	91,700	2	45,850	八幡浜市	30,400	2	15,200
八尾市	269,100	6	44,850	千曲市	60,500	4	15,125
小諸市	43,300	1	43,300	四国中央市	88,500	6	14,750
熊本市	733,000	18	40,722	あわら市	29,300	2	14,650
長岡京市	80,300	2	40,150	輪島市	14,200	1	14,200
鶴岡市	119,700	3	39,900	見附市	40,300	3	13,433
越前市	79,300	2	39,650	毛呂山町	35,100	3	11,700
府中市	35,600	1	35,600	小城市	45,800	4	11,450
土浦市	141,700	4	35,425	大村市	89,400	8	11,175
鯖江市	68,600	2	34,300	越前町	32,700	3	10,900
小田原市	194,300	6	32,383	都城市	151,800	15	10,120
岐阜市	414,400	13	31,877	福崎町	19,300	2	9,650
五泉市	62,600	2	31,300	川西町	16,100	2	8,050
枚方市	406,200	13	31,246	むつ市	54,900	7	7,843
有田市	30,000	1	30,000	湖南市	54,800	7	7,829
桜井市	59,300	2	29,650	鳩山町	14,400	2	7,200
胎内市	28,700	1	28,700	土佐市	28,100	4	7,025
和歌山市	362,600	13	27,892				

ところが、土佐市が、仮に都市機能誘導区域を1区域にすれば、カバー人口は28,100人となり、病院の存在確率を満たすこととなる。このように、仮に区域数を変更することで対応するとして、区域数を1つにしたとしても存在確率を上回る人口でない場合は、市町村名も含めて赤字とした。カバー人口を赤で着色している自治体については、まだ、区域数を見直すことで対応は可能な施設の設定もある。都市機能誘導区域を多く設定している自治体はこの結果をもとに、区域数の再考も必要と考える。少なくとも、自治体名および都市計画区域内人口まで赤字になっている施設については、明らかにその都市にはふさわしくない施設が設定されていると言える。仮に、現状で存在する施設だとしても、人口減少を勘案し、どのように存続させていくのかの検討は必要であり、これから誘導する施設だとすれば、それは誘導施策も含め、再考が必要と考える。

第二節 都市機能誘導区域の設定における標準カバー人口基準の検討

区域数の考え方がなく、各自治体によりばらばらになるのであれば、解決策として標準的な1区域あたりのカバー人口を定めれば、おのずと区域数は決まってくることとなる。

ここでは、内閣府が平成27年8月に行った国土形成計画の推進に関する世論調査〔国土形成計画の推進に関する世論調査, 2015〕の、居住地に求める条件のうち、『徒歩・自転車で行ける範囲に必要な施設について』の回答（図3）を用い、標準カバー人口を算出する。

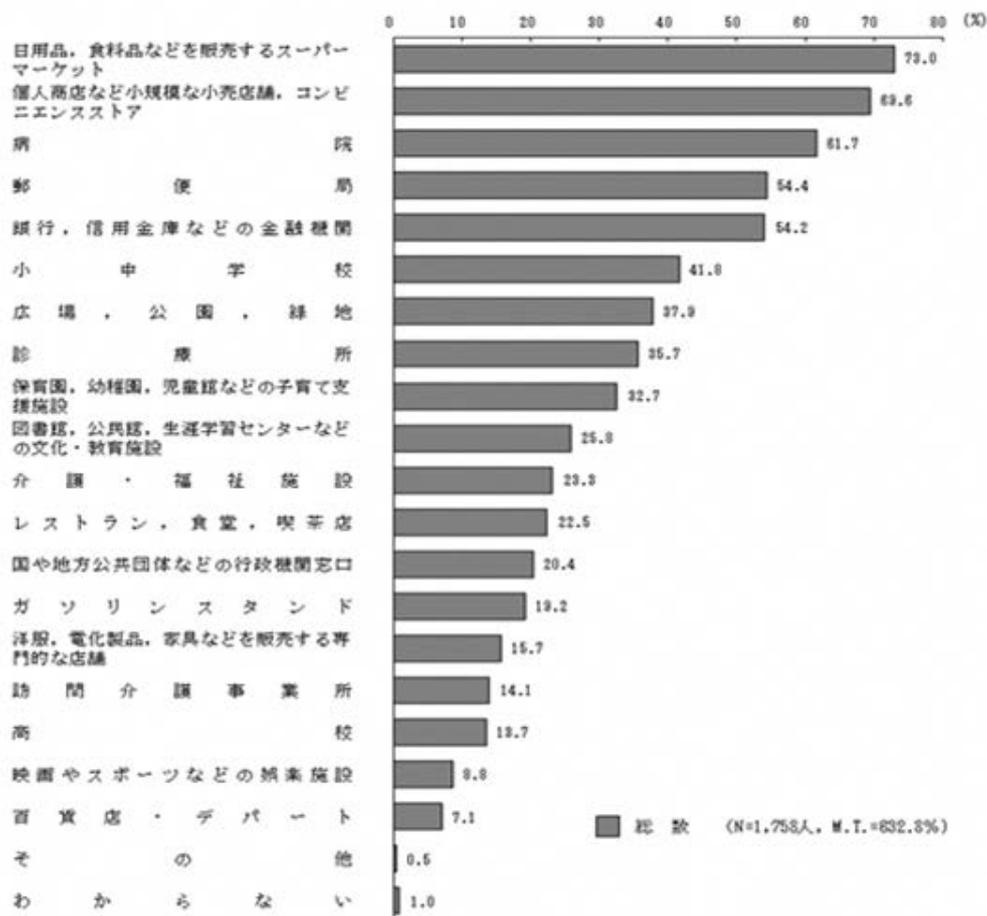


図3 徒歩・自転車で行ける範囲に必要な施設
(出典) 国土形成計画の推進に関する世論調査

上位1位から5位までをみると、「日用品、食料品などを販売するスーパーマーケット」、「個人商店など小規模な小売店舗、コンビニエンスストア」、「病院」、「郵便局」、「銀行、信用金庫などの金融機関」の順となっている。表12に、サービス施設のうち、アンケートの回答にある施設を示す。この中で、存在確率80%が一番高い施設は一般病院であり、カバー人口が27,500人を超えれば、アンケート上位1位から5位までの施設はどれも存続することとなる。この27,500人という数字を、都市機能誘導区域1区域あたりの標準的なカバー人口とするのは、少し乱暴かもしれないが、何も基準がない中で、各自治体が自由に設定している現状よりも、一つの数字を示す方がよいと考える。中心拠点にはあてはまらなくとも、地域/生活拠点を検討するにあたっての数値基準にはなると考える。

表12 サービス施設のうち、アンケートの回答にある施設

	サービス施設	存続確率 50%	存続確率 80%
医療	一般診療所	500人	
	歯科診療所	500人	3,500人
	一般病院	7,500人	27,500人
金融	郵便局	500人	
	銀行（中央銀行を除く）	8,500人	9,500人
商業	飲食料品小売業	500人	
	書籍・文房具小売業	1,500人	2,500人

第三節 誘導施設の設定からみる都市機能誘導区域数の評価

第三章を通じて、都市機能誘導区域の数については、各自治体にゆだねられており、一貫性がないことが明らかになった。それをカバー人口として示すことで、サービス施設の存続確率との比較が可能となり、目安としてのカバー人口の算出ができ、各自治体のカバー人口と誘導施設として設定が適正かどうかの判断が可能となった。結果としては、明らかに、存続が困難と判断される施設を設定している自治体が非常に多く存在することが判明したことにより、誘導施設の実現性を優先するならば、適切な区域数を設定する必要があるとの結論に至った。

なお、人口規模が小さい自治体については、明らかに自身の都市だけで存続させることができないサービス施設は数多くある。実際は、小自治体に限らず、政令指定都市以外の都市では、少なからず、存続できないサービス施設があり、立地適正化計画の策定にあたり、不相応な誘導施設を設定することは無理が生じる。やはり、行政界を超えての広域な連携により、サービス施設も分担させることが必要となる。そのためには公共

交通の確保が条件となり、隣接している自治体までをルートとする公共交通が存在しているならばその活用を考えればよいが、コミュニティバスなど、行政内で完結している公共交通については、行政界を超えて運行させる施策も必要と考える。

また、政令指定都市にしか立地できないような大規模施設を主眼とした広域的な立地適正化計画も必要である。政令指定都市を一つの中心拠点とし、周辺自治体とつなぐ調整を行う必要があり、都道府県の役割がここにあると考える。

第四章 施設誘導施策の検証と今後への課題設定

本章では、各自治体が立地適正化計画に具体的に記載している主な誘導施策をについて、その実効性等を検証する。ここでは、多くの自治体が誘導施策として位置付け、実際に実施・予定されている、都市再生整備計画、特に、都市再構築戦略事業・都市機能立地支援事業について着目し、有効性について検証を行う。

都市再生整備計画事業とは、地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図るための制度である。

その中の一つに都市再構築戦略事業があり、立地適正化計画に位置付ける中心拠点誘導施設の整備に関する支援をうけることができるもの。また、民間に対しての間接交付もある

都市機能立地支援事業は、地方公共団体（市区町村）が学校跡地等の公的不動産を安価で賃借させる場合等には、国からも民間事業者へ直接支援する新たな補助制度である。

それぞれ、公共側の負担もあるが、民間施設を誘導するための、具体的なインセンティブが伴うことから、民間機能を誘導する施策として有効であると判断する。しかしながら、実際の都市再構築戦略事業を実施している自治体の計画書を確認したところ、民間事業を位置づけているのはごく少数の自治体にとどまっており、都市機能立地支援事業を活用している自治体もごく少数であり、制度として活用しきれていないことが明らかになった。

なお、立地適正化計画を作成し、本来の意味でのコンパクトシティの実現に向けて鍵となるのは、民間施設の適切な誘導であり、いかに実現性を持った形でこの誘導施策に書き込むことができるのかが重要である。

各自治体の誘導施策を確認すると、具体的に事業化しているものを除き、民間事業を適切に誘導する施策の記載で有効的なものはほとんど見られなかった。さらに、記載されている民間機能についても、その実現性については、疑問を抱く内容であった。行政が策定する計画とは言え、民間施設を計画に位置付けるのだから、行政だけで考えるのではなく、計画策定段階からの民間事業者の意見の取り入れることが必要と考える。その手法として、民間対話を提案する。計画策定段階から、想定する都市機能誘導区域において、どのような施設を誘導することが可能か、民間事業者の意見を聞くことで、よ

り実現性が高まるはずである。また、公的不動産の有効活用に関連して、現在活用されている公的不動産についても、見直しを行ってはどうかと考える。たとえば、以前は、公園や学校のグラウンドなどで行われていたラジオ体操が、ショッピングセンターなどで行われている事例がある。ショッピングセンター側からすると、ラジオ体操が終わった後に、参加者が買い物をして帰るため、売り上げが伸びているとのことである【日刊スポーツ, 2016】。公的不動産の有効活用ではなく、民間施設の公的活用を行うことで、公共は施設を減らすことにつながり、民間は売り上げが伸びることにつながるかもしれない。民間施設を誘導するのに何が利点となるのか、従来にはない発想も必要となっていて、と考える。

第五章 結論～真のコンパクト化の実現に向けた提言～

都市機能誘導区域の個々の規模、都市機能誘導区域の全体割合および区域数、都市機能誘導施策のどれを見ても、コンパクト化とは言えない設定となっている自治体が多いことを明らかにした。

本論文を通じて、導いた基準は、以下のとおりである。

まず、都市機能誘導区域の規模に関して、

- ・ 施設ではなく交通拠点を中心に範囲を検討すること。その場合、駅関連施設であれば半径 800m、バス停等バス関連施設であれば、半径 300m を数値基準とし、これらを超えないものとする
- ・ 他計画による位置づけであっても、交通拠点およびネットワークを示し、計画区域全体を設定する必要があるか判断すること
- ・ 都市機能誘導区域の全体の割合は、現在の用途地域が設定されている面積に対する『商業地域・近隣商業地域・準住居地域』の割合以下の面積とすること
- ・ 中心拠点を設定する場合、現在の商業地域の割合を目安とすること

続いて、都市機能誘導区域の数、誘導施設の設定については、

- ・ 誘導施設の存続確率も勘案し、区域のカバー人口を踏まえ設定すること
- ・ 1 区域あたりのカバー人口が 27,500 人程度になるのを目安とすること

誘導施策に関しては

- ・ 既策定自治体を実施しているとおり、公共事業に関する計画や民間機能を誘導するための緩和策などは積極的に設定するとともに、都市再生整備計画の都市再構築戦略事業や都市機能立地支援事業など、民間施設の整備に対し、インセンティブをあたえるような事業については積極的に取り入れること
- ・ 民間施設の整備を位置づけるのであれば、民間対話など、事前に民間事業者に意見をうかがう機会を設けること

以上のうちの「駅関連施設から 800m、バス関連施設から半径 300m」の数値基準を用いて、すでに公表されている 597 区域の評価を行った結果だけでも、337 区域に再考が必

要となることが明らかになった。このことは、政府の思いとは裏腹に、コンパクト化どころか、拡散につながりかねない計画となっていることを意味している。本論文で導いた基準を用いることで、今後、計画を改定する自治体、これから策定する自治体において、本来のコンパクトシティに向けての都市機能誘導区域が設定されることを期待したい。

参考文献

- [1] 国土交通省, “第8版 都市計画運用指針,” 15 06 2017. [オンライン]. Available: <http://www.mlit.go.jp/common/001193396.pdf>. [アクセス日: 28 02 2018].
- [2] 国土交通省, “都市圏参考資料,” [オンライン]. Available: <http://www.mlit.go.jp/common/001042019.pdf>. [アクセス日: 28 02 2018].
- [3] “国土形成計画の推進に関する世論調査,” 08 2015. [オンライン]. Available: <https://survey.gov-online.go.jp/h27/h27-kokudo/index.html>. [アクセス日: 28 02 2018].
- [4] 日刊スポーツ, “イオン葛西店「朝活」2時間前倒しで売り上げ3割増,” 22 12 2016. [オンライン]. Available: <https://www.nikkansports.com/general/nikkan/news/1755045.html>. [アクセス日: 28 02 2018].