

■受領No.1340

都市のコンパクト化に向けた計画ツールのあり方に関する研究 —立地適正化計画と既存都市計画の二層的な関係に注目して—

代表研究者

尹 莊植

横浜国立大学大学院 都市イノベーション研究院 助教



1. 研究目的

人口減少等の背景から都市構造の再構築を目的とする「立地適正化計画制度」が創設から約3年を経過し、全国各地で計画策定が急速に増えている。しかし、制度普及の面からは肯定的に捉えられるものの、単なる補助金確保の目的ではなく、持続可能なコンパクト化の有効なツールとして活用するためには制度活用の動向について精査する必要がある。

そこで本研究では、立地適正化計画と既存都市計画の二層的な関係に注目し、(1)立地適正化計画の各誘導区域の設定基準及び誘導施策の把握、(2)各誘導区域と既存都市計画（土地利用計画と都市計画マスタープラン）との関係の分析、(3)各自治体の誘導区域外への取り組み等に対する意向調査を基に、(4)都市縮小時代における有効な計画ツールとして活用できる方を提示することを目的とする。

2. 研究内容

2.1 研究の対象と方法

本研究では、2018年8月31日時点で立地適正化計画を策定している177都市のうち、誘導区域の設定を把握するために両誘導区域を設定した都市、かつ、既存都市計画との関係を把握するために用途地域の指定を有する136都市を本研究の分析対象とする。研究方法としては、まず、各都市のHPから立地適正化計画の計画書を入手し、誘導区域

の設定における判断要素や独自区域の内容と立地状況、誘導区域の面積、誘導施設を把握する。次に、誘導区域の面積と区域設定が可能な用途地域と定量的な比較分析から誘導区域設定による類型区分を行う。さらに、計画書から独自区域の指定が確認できた32都市を対象にアンケート調査を行い、独自区域の活用目的、議論内容、計画策定における効果、施策を把握した。

以下では、これらの研究のうち、誘導区域設定の動向と独自区域活用の調査概要について述べる。

2.2 誘導区域設定の動向

まず、誘導区域設定の全体的な動向を定量的に把握するために、誘導区域の設定可能エリアが異なる区域区分の有無（以下、線引き・非線引き都市）で2区分して分析を進める（表1）。

居住誘導区域（以下、居誘区域）の設定状況を見ると（表1の⑤⑥）、線引き都市では用途地域（工業専用地域を除く数値、以下、用途地域）の76.0%で設定しており、DIDの97.7%を占めるなど、現状の人口集中を反映した区域設定がみられた。一方、非線引き都市では、用途地域の70.5%と、線引き都市よりも絞込んだ区域設定が行われているが、DIDの161.8%にあたり、用途地域における割合の約2倍となることから、ある水準の人口密度が確保できない区域も多く居誘区域に含まれており、非線引き都市における市街地の人口減少の深刻な問題が再確認できた。

また、最大値をみると(表1の⑤)、線引き都市では用途地域の101.4%、非線引き都市では用途地域の164.2%で設定しており、線引き都市の市街化区域内という区域設定の制限に対し、非線引き都市では用途地域に限定せずに、より自由な区域設定が行われているとみえる。しかし、実際には白地地域に居誘区域を設定した都市は7都市のみで、そのうち3都市は特定用途制限地域の活用、2都市は土地利用条例の運用により土地利用規制を行っている都市であった。これらから、非線引き都市に誘導区域設定の特定の区域内の制限はないものの、ほとんどが用途地域内で設定しており、線引き・非線引き都市のいずれも誘導区域の設定において用途地域を基本としていることが確認できた。

他方、都市機能誘導区域(以下、都誘区域)の設定状況をみると(表1の⑦⑧)、非線引き都市の方が用途地域や居誘区域に対して線引き都市よりも高い割合で区域指定がされている。これは、そもそも非線引き都市の用途地域が狭く、法律や運用指針から示される公共交通の拠点からの徒歩圏という都誘区域の大まかな範囲を踏まえると、自然な結果と考えられる。

2.3 独自区域の活用

2.3.1 居住に関する独自区域

文献調査及びアンケート調査から居住に関する独自区域は16都市が確認できた(表2)。独自区域をみると、人口密度が高く、人口減少も著しくない都市では居住誘導区域外でもまだ多くの人々が住んでいる居住区域であるための、居住区域のコンパクト化を図る都市では相対的に大きい面積が発生する居住誘導区域外へ継続的に居住できる区域として位置づけるための独自区域と考えられる。

また、区域内容をみると、ほとんどが市街化区域内で居誘区域から外された居住可能な用途地域のすべてに区域指定したものであった。一方、2都市では特定の地域(公共交通はやや不便でも良質な居住環境を有する居住地域)のみを選択的に

独自区域として指定しており、居住誘導区域のみではなく、都市の多様な居住のあり方を示す取り組みと考える。

表 1. 誘導区域の設定動向(区域区分の有無の区分、n=136)*1

区分	線引き都市	非線引き都市	全体
都市数	88(64.7%)	48(35.3%)	136
DIDがない都市数	8	11	19
①都市計画区域 (ha)	平均値	13,709.5	27,991.7
	最大値	72,610	131,153
	中央値	8,957.5	15,417
	最小値	594	593
②人口密度 (都市計画区域内、人/ha)	平均値	24.5	18.0
	最大値	113.9	113.9
	中央値	15.0	10.3
③コンパクトさ 1(用途地域*2/ 都市計画区域)	平均値	31.2%	24.4%
	最大値	96.5%	96.5%
	中央値	24.0%	17.0%
	最小値	4.7%	2.1%
④コンパクトさ 2(DID*3/都市 計画区域)	平均値	30.7%	23.3%
	最大値	100.0%	100.0%
	中央値	20.0%	14.2%
	最小値	1.6%	1.2%
⑤居誘区域 /用途地域*2	平均値	76.0%	74.1%
	最大値	101.4%	164.2%
	中央値	80.7%	78.5%
	最小値	7.4%	7.4%
⑥居誘区域 /DID*3	平均値	97.7%	118.0%
	最大値	318.0%	535.3%
	中央値	92.3%	103.3%
	最小値	8.9%	8.9%
⑦都誘区域 /用途地域*2	平均値	23.2%	26.6%
	最大値	92.9%	164.2%
	中央値	16.8%	21.1%
	最小値	2.8%	2.8%
⑧都誘区域 /居誘区域	平均値	30.1%	35.0%
	最大値	100.0%	100.0%
	中央値	24.9%	32.4%
	最小値	3.8%	3.8%

*1 都市計画区域内人口、都市計画区域の面積、用途地域、DIDは、平成28年度都市計画現況調査のデータを用いた。

*2 ここで用途地域とは、工業専用地域の面積を除いたものを用いた。

*3 DIDがない都市を除いて計算した数値。

表 2. 居住に関する独自区域

No	都市名	区分	区域名	区域数
1	札幌市	線	持続可能な居住環境形成エリア	10
2	伊勢崎市	線・非	居住誘導準備区域	1
3	市原市	線	一般居住区域	5
4	藤沢市	線	防災対策先導区域	数力所
5	新潟市	線	田園暮らし奨励エリア	数力所
6	長岡市	線・非	郊外居住区域	10
7	上越市	線	誘導重点区域	2
8	金沢市	線	一般居住区域	1
9	姫路市	線	居住環境保護区域	数力所
10	藤枝市	線	居住環境保全区域	数力所
			自然環境調和区域	数力所
11	伊勢市	非	一般居住区域	1
12	伊賀市	非	準居住誘導区域	1
13	東近江市	線・非	居住区域	10
14	枚方市	線	居住環境保全区域	9
15	大野市	非	居住維持区域	1
16	高松市	非	一般居住誘導区域	数力所

*線:線引き都市 非:非線引き都市 線・非:線引き・非線引き都市計画区域両方

*強:強集約型 居:居住機能集約型 都:都市機能集約型 緩:緩集約型

*「立地」は図1の区分を意味

表 3.都市機能に関する独自区域

No	都市名	区分	区域名	区域数
1	伊勢崎市	線・非	都市機能誘導準備区域	1
2	藤沢市	線	都市機能調整区域	2
3	金沢市	線	生活拠点	16
4	富山市	線・非	地域生活拠点	11
5	岐阜市	線	地域生活拠点候補地	3
6	尼崎市	線	生活拠点	5
			学びと育ちを支援する拠点	1
7	姫路市	線	準都市機能誘導区域	2
8	伊勢市	非	都市機能維持ゾーン	3
9	伊賀市	非	準都市機能誘導区域	2

*線：線引き都市 非：非線引き都市 線・非：線引き・非線引き都市計画区域両方
 *強：強集約型 居：居住機能集約型 都：都市機能集約型 緩：緩集約型
 *「立地」は図1の区分を意味

一方、非線引き都市では、居誘区域への設定は可能な白地地域であるが、用途地域を基本とする居誘区域から外れた地域を位置付けた独自区域がみられた。

2.3.2 都市機能に関する独自区域

次に、都市機能に関する独自区域は9都市から確認できた（表3）。独自区域の立地状況を見ると、誘導施設を広域レベルの都市機能に限定した都市では、既存拠点でも都誘区域から外れる場合が多くあり、そのような既存拠点を独自区域として位置付けていることが確認できた。また、制度上に都誘区域の設定ができない区域で、独自区域を用いて郊外の既存拠点を位置付けている都市もみられた。これらから、立地適正化計画でも都市計画マスタープランの拠点構造をそのまま継承するが、都誘区域と独自区域の使い分けにより継承する拠点のランクを変化させることと捉えることができる。

2.4 まとめ

誘導区域の設定において地域の実態と特性をふまえつつ、用途地域を基本に区域設定を行っており、誘導区域の設定により発生する区域外の既存都市計画（用途地域や都市MP等）を意識した独自区域の活用が確認できた。

これらは、立地適正化計画の策定において居住と都市機能を誘導すべき区域の設定だけに焦点が置かれることが多いが、その区域設定に留まらず、より地域の様々な居住環境を計画上に位置付ける

ことで、都市全体の持続可能性を向上する重要な動きと捉えられる。

3. 発表（研究成果の発表）

- (1) 尹莊植・山口邦雄・小島寛之（2018）、「都市計画マスタープランから立地適正化計画への目標都市構造の変化に関する研究-拠点構造の階層構成とランクの変化に着目して-」、日本都市計画学会論文集、Vol53-3、pp993-999
- (2) 小島寛之・尹莊植・山口邦雄（2018）、「立地適正化計画制度の初動期における誘導区域設定の動向に関する研究-都市類型からみた全国アンケート調査の結果を通じて-」、日本建築学会大会学術講演梗概集（東北）、選抜梗概、pp115-118
- (3) 尹莊植・山口邦雄・小島寛之（2019）、「立地適正化計画制度の初動期における計画策定と運用に関する実態と課題」、日本建築学会技術報告集、Vol.25、No.60、pp905-910