

## 九州地方における立地適正化計画の策定に関する研究

小林敏樹

### 1. はじめに

2014年の都市再生特別措置法の改正により、立地適正化計画制度が創設された。国土交通省の資料によると<sup>(1)</sup>、2017年12月末現在、384都市が立地適正化計画について具体的な取り組みを行っており、116都市が立地適正化計画を作成、公表している。立地適正化計画制度の創設後、約3年でこれだけ多くの都市が作成、公表に至り、まだ公表に至っていない都市の多くも今後数年以内に作成、公表されることを考えると、現時点における立地適正化計画の実態、課題を整理することは意味があると考えられる。北九州市も早い段階で立地適正化計画を策定しており、今後はその運用にあたっての手法、議論が必要となる。

本研究では、九州地方の立地適正化計画を概観し、今後より増加するであろう、立地適正化計画の策定都市、策定後の運用段階に入る都市などへの示唆を得ることを目的とする。

### 2. 九州地方の立地適正化計画の実態

#### (1) 策定状況(表-1)

2018年1月現在、11都市(北九州市、久留米市、飯塚市、行橋市、小城市、大村市、熊本市、荒尾市、菊池市、都城市、鹿児島市)で策定が済み公表されている。福岡県、熊本県において積極的に策定進められている傾向にある。年度末、年度はじめに公表する都市も多く、実際に大牟田市、長崎市、大分市などはパブリックコメントをかけている、あるいは終えている状況あり、その他、複数の都市が策定中であることから、2018年度末には、九州地方全体で20~30都市の策定、公表が行われるものと推測される。

#### (2) 策定期間(表-1)

策定期間は、熊本市が九州地方で最も早く、2016年4月、その他の都市は、2017年3月~4月となっている。策定済みの都市のうち、都市機能誘導区域及び居住誘導区域を設定した都市は8都市(北九州市、久留米市、飯塚市、大村市、熊本市、荒尾市、菊池市、鹿児島市)、都市機能誘導区域のみ設定した都市は3都市(行橋市、小城市、都城市)となっている。

表-1 立地適正化計画の策定・公表の状況

		公表年月	都市機能誘導区域及び居住誘導区域を設定している都市	都市機能誘導区域のみ設定している都市	目標年次	目標値の設定	対象エリア
福岡県	北九州市	2017年4月	○		2040年(市町村都市計画マスタープランの改訂を考慮したうえで設定)	居住誘導区域内の人口密度(現状：130人/ha→120人/ha) 公共交通機関の利用者の割合(現状：22%→32%)	単一の都市計画区域全域
	久留米市	2017年3月	○		2025年(20年後も展望しつつ、市町村都市計画マスタープラン、総合計画の計画期間に合わせ設定)	・居住誘導区域内の人口密度(現状：54/ha→54/ha(2025年)) ・公共交通利用回数(現状132回/人・年→140回/人・年(2025年)) ・住民のすみやささ意識(現状：82%→90%(2025年))	市域全体(線引き都市計画区域：1、非線引き都市計画区域：2、準都市計画区域：2)
	飯塚市	2017年4月	○		2027年(20年後も展望しつつ、市町村都市計画マスタープランの計画期間に合わせ10年後を設定)	・健康寿命の延伸(平均寿命の増加分を上回る健康寿命の増加) ・居住誘導区域内における人口の市域全体に対する割合(現状：40.5%→45%(2035年)) ・交流施設の利用者数の増加(現状：392400人→433000人) 3項目以外に、進捗管理のための指標を8項目設け実施状況について客観的かつ定量的な評価を行うとしている。	単一の都市計画区域全域
	行橋市	2017年3月		○	2035年	JR行橋駅の乗降客数(現状：13298人/日→15000人/日) 公共交通満足度(現状30.3%→50%)	周辺自治体も含めた単一の都市計画区域のうちの行橋市域全域
佐賀県	小城市	2017年3月		○	2035年	人口密度(居住誘導区域設定後)、各都市機能誘導区域内において、都市機能誘導施設として位置付けた施設が維持・確保されることにより充足した区域数(現状：1区域、2025年：2区域、2035年：4区域)	単一の都市計画区域全域
長崎県	大村市	2017年3月	○		2035年	居住誘導区域の人口密度(現状と同じ42人/ha)。都市機能誘導区域内生活利便施設数(現状：144施設→166施設)。	単一の都市計画区域全域
熊本県	熊本市	2016年4月	○		2025年(市町村都市計画マスタープランの目標年次と合わせている)	・都市機能に関する目標値 誘導機能が充足している区域の数(現状:13→16) ・居住に関する目標値 居住誘導区域内の人口密度(現状：60.8人/ha→60.8人/ha) ・公共交通に関する目標値 公共交通機関の年間利用者数 (現状：55436人→54933人)	単一の都市計画区域全域、市域の一部に都市計画区域外があるが、そちらも分析、評価対象としている
	荒尾市	2017年3月	○		2035年	居住誘導区域内の人口密度(現状：45.7人/ha→40人/ha) 都市機能誘導区域内に立地する高次都市機能の施設数の割合(現状44.7%→55%以上) 市保有の公共施設の総延べ床面積の削減割合(基準年次比-15%)	単一の都市計画区域全域
	菊池市	2017年3月	○		2035年	居住誘導区域の人口密度。中心市街地エリアは現状：31人/ha→27.2人/ha。第二の拠点エリアは現状と同じ25.7人/ha。バス交通利用者数(現状：1993人/日→1993人/日)	単一の都市計画区域全域(目指すべき都市構造のみ周辺の都市計画区域外も対象)
宮崎県	都城市	2017年3月		○	2040年	中心市街地来街者数(現状：139万人/年→187万人/年)	単一の都市計画区域全域(目指すべき都市構造のみ市全域を対象)
鹿児島県	鹿児島市	2017年3月	○		2037年	居住誘導区域の人口密度(鹿児島都市計画区域(現状：73.5人/ha→70.5人/ha)、吉田都市計画区域(現状：27.3人/ha→27.9人/ha)、喜入都市計画区域(現状：16.4人/ha→13.9人/ha)、松元都市計画区域(現状20.7人/ha→23.5人/ha)、郡山都市計画区域(現状11.4人→13.0人/ha))	線引き都市計画区域：1、非線引き都市計画区域：4の全域

(3)都市機能誘導区域と居住誘導区域の設定状況(表-1)

都市機能誘導区域のみ設定した都市のうち、行橋市は2018年度末までに、小城市は2017年度末までに居住誘導区域を設定予定としている。「立地適正化計画の作成に係るQ & A」では、「居住誘導区域と都市機能誘導区域の設定は同時であることが基本であり、都市機能

誘導区域の法律上の効果を早期に発揮させる必要性が高く、かつ、居住誘導区域の設定において住民への丁寧な説明等のために時間を要する場合などには都市機能誘導区域の設定が居住誘導区域の設定に先行することも例外的に認められる」とある。実際、全国の策定状況をもと<sup>(1)</sup>、都市機能誘導区域のみ設定している都市が相当あることからわかるように、居住誘導区域の設定に時間をかけている、あるいは時間がかかっている都市が多いことが推測される。

#### (4)対象エリア

立地適正化計画の対象エリアは、都市計画運用指針では、「立地適正化計画の区域は都市計画区域内でなければならないが、都市全体を見渡す観点から、都市計画区域全体を立地適正化計画の区域とすることが基本となる。また、一つの市町村内に複数の都市計画区域がある場合には、全ての都市計画区域を対象として立地適正化計画を作成することが基本となる。ただし、土地利用の状況や日常生活圏等を勘案して、都市計画区域内の一部のみを計画区域としたり、住民への説明状況等に応じて段階的に計画区域を設定したりすることを否定するものではない。」とあり、基本的には都市計画区域全域を対象となることが読み取れる。

実際の立地適正化計画の対象エリアをみると(表-1)、11都市のすべての都市が都市計画区域全域を対象エリアとしている。詳しくみると、単一の都市計画区域を対象エリアとしている都市が6都市(北九州市、飯塚市、行橋市、小城市、大村市、荒尾市)ある。この6都市は単一の都市計画区域のみであることから、ベースとなる法規制が同一でありシンプルでわかりやすい計画といえる。一方、久留米市と鹿児島市は複数の都市計画区域を対象としている。久留米市は、線引き都市計画区域：1、非線引き都市計画区域：2の合計3つの都市計画区域を対象とし、鹿児島市は線引き都市計画区域：1、非線引き都市計画区域：3の合計4つの都市計画区域を対象としている(図-1)。久留米市、鹿児島市のように、一つの自治体内に複数の都市計画区域が混在する要因の多くは市町村合併である。単一の都市計画区域を対象エリアとしている都市の中には、合併後に都市計画区域を整理し、まとめたうえで立地適正化計画を策定している都市もある。残りの3都市(熊本市、菊池市、都城市)は、単一の都市計画区域を正式な対象エリアとしているものの、菊池市と都城市は、市域に対する都市計画区域の割合が小さいため、また、熊本市は広域的な視野で分析や評価、検討を行うため、都市計画区域外も含めた市域全域を対象にしている(図-2)。小規模な都市の場合はこのように柔軟な対応が必要であろう。前述の久留米市は都市計画区域以外に周辺の2つの準都市計画区域も対象エリアとしている。

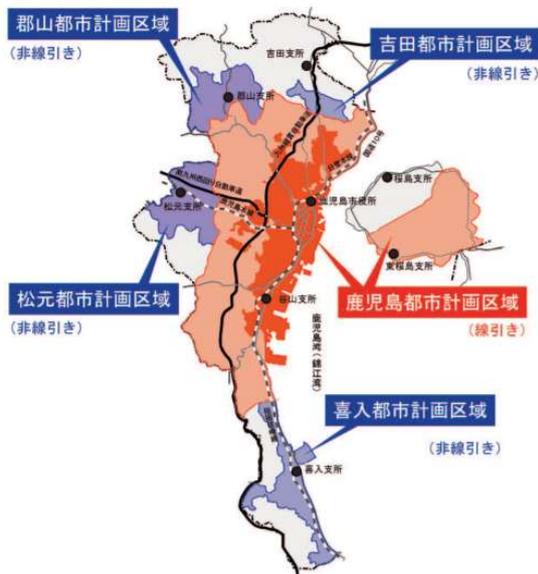


図-1 鹿児島市立地適正化計画対象エリア  
(出典：鹿児島市立地適正化計画)



図-2 都城市立地適正化計画対象エリア  
(出典：都城市立地適正化計画)

(5)目標年次(表-1)

都市計画運用指針では、「・・・おおむね 20 年後の都市の姿を展望することが考えられるが、あわせてその先の将来も考慮することが必要である。」とあることから、7 都市が概ね 20 年後の 2035～2040 年を目標年次として設定している。残りの 4 都市は、20 年後を展望しつつも、市町村都市計画マスタープランの見直し、改訂作業に合わせた目標年次を決めている。

(6)目標値の設定(表-1)

都市計画運用指針では、「市町村は、立地適正化計画を策定した場合においては、おおむね 5 年毎に計画に記載された施策・事業の実施状況について調査、分析及び評価を行い、立地適正化計画の進捗状況や妥当性等を精査、検討することが望ましい。(中略) この際、計画の必要性や妥当性を市民等の関係者に客観的かつ定量的に提示する観点から、あらかじめ立地適正化計画の策定に当たり、生活利便性、健康福祉、行政運営等の観点から、同計画の遂行により実現しようとする目標値を設定するとともに、立地適正化計画の評価に当たり、当該目標値の達成状況等をあわせて評価、分析することも考えられる。目標値としては、例えば居住誘導区域内の人口密度等が考えられる。」とある。また、立地適正化計画策定の手引きでは、「立地適正化計画の必要性・妥当性を市民等の関係者に客観的かつ定量的に提示するとともに、PDCA サイクルが適切に機能する計画とするため、計画の作成にあたっては、課題解決のための施策・誘導方針(ストーリー)により目指す目標及び目標達成により期待される効果を定量化することが重要です。」とあり、目標値設定の重要性が示されている。

る。

実際に設定された目標値をみると、最も多い指標が居住誘導区域内の人口密度である(7都市設定)。次いで、公共交通の利用者数や利用満足度など交通関連の数値目標であり(4都市設定)、都市機能誘導区域における都市機能の充足度(3都市設定)があり、その他、施設利用者数、中心市街地来街者数、健康寿命の延伸状況、公共施設の床面積の削減割合などの設定がみられる。

#### (7)市町村都市計画マスタープラン、都市計画区域マスタープランとの関係(表-2)

立地適正化計画と市町村都市計画マスタープランとの関係について、都市計画運用指針には、以下のように記されている。

「立地適正化計画は、都市全体の観点から、居住機能や医療・福祉等の都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープランとして作成するものである。

##### ①市町村マスタープラン

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。このため、市町村マスタープランを新たに作成しようとしている場合や、改定時期を迎えている場合には、市町村マスタープランに立地適正化計画の記載事項も盛り込んで作成することが望ましい。また、市町村マスタープランの改定時期にない場合に、既存の市町村マスタープランに、立地適正化計画の計画事項を追加することにより、立地適正化計画を作成することも可能である。

##### ②都市計画区域マスタープラン

立地適正化計画は、都市計画とも密接に関係するため、市町村の建設に関する基本構想及び都市計画区域マスタープランに即したものでなければならない。なお、立地適正化計画の策定過程において用いる国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口の値は、都市計画区域マスタープランの策定過程において用いた同値と異なる場合も想定される。この場合、直ちに都市計画区域マスタープランの変更を行う必要はないが、都市計画区域マスタープランの見直し時までには、立地適正化計画の内容を踏まえたうえで、都市計画区域マスタープランについて必要な見直しを行うことが望ましい。特に線引き都市計画区域に係る上記見直しを行う際には、立地適正化計画の内容及び立地適正化計画作成後の市街地の動向等を踏まえて、居住に係る市街化区域面積を減少させる、目標年次において想定される人口密度を引き下げる等、的確な区域区分の見直しを行うことが望ましい。」

これをもとに、立地適正化計画策定済みの都市の市町村都市計画マスタープランとの関係を見ると、多くの都市が基本的には市町村都市計画マスタープランの内容を踏襲していることがわかる。都市計画運用指針にもあるように、立地適正化計画は市町村都市計画マスタープランの一部であり、また高度化版であるともいわれている(立地適正化計画策定の手

引き)ように、市町村都市計画マスタープランで示された都市構造、拠点の設定を踏襲し、その具体化を立地適正化計画で図っている傾向にある。市町村都市計画マスタープランへの立地適正化計画の記載に関しては、市町村都市計画マスタープランの策定、改定が立地適正化計画策定の直近の都市が多く、市町村都市計画マスタープランに立地適正化計画を記載する動きは現時点では確認できない。市町村都市計画マスタープラン策定後しばらく時間が経過している数都市においても新たに記載する動きはみられない。

立地適正化計画と都市計画区域マスタープランとの関係については、多くの都市があまり触れていない傾向にある。立地適正化計画の上位計画、関連計画の項目に一応触れている程度で済ませてしまっている都市も少なくない。そうした中、北九州市は、都市構造、拠点、都市機能誘導区域、都市機能誘導施設等で都市計画区域マスタープランをほぼそのまま踏襲している。福岡県の都市計画区域マスタープランが大規模集客施設の規制誘導などまで具体的に踏み込んでいる特殊性が背景にはあると考えられが、ここまで完全な形で都市計画区域マスタープランと整合性を図っている事例は珍しいといえる。

表-2 市町村都市計画マスタープランと立地適正化計画の整合性および都市機能誘導区域の設定の仕方

	都市構造の整合性	拠点		都市機能誘導区域の設定の仕方
		整合性	詳細	
北九州市	○	○	都心：2、副都心：11の2段階の構造	都市計画区域マスタープランの拠点、区域を踏襲
久留米市	○	○	中心拠点：1、地域生活拠点：7の2段階の拠点構造	中心拠点については、高次都市機能を集積し、県南の発展をけん引する本市の中心部として、核を含む区域を設定。 地域生活拠点については、市役所・総合支所及び鉄道駅から500m圏内の区域を設定。
飯塚市	○	△	中心拠点：1、地域拠点：4、コミュニティ拠点：12の3段階の拠点構造。 中心拠点、地域拠点は市町村都市計画マスタープランを踏襲。コミュニティ拠点は新規に設定。	中心拠点については鉄道駅およびバスターミナルから500mまたは800m圏、地域拠点は各支所から500mまたは800m圏、コミュニティ拠点は地区公民館周辺の最寄交通施設より500mまたは800m圏を都市機能誘導区域として設定。 都市計画区域マスタープランの拠点の区域も考慮。
行橋市	○	○	都心拠点：1、集落拠点：5、産業・交流拠点：2による構成。 都心拠点のみのほぼ一極集中型。	公共交通の拠点である行橋駅の徒歩圏(800m)と、既に一定の都市機能が集積している場所(すでに便利な場所)を設定
小城市	○	○	中心拠点：1、地域拠点：1、生活拠点：2の3段階の拠点構造	各拠点の鉄道駅やバスセンターから概ね1000m以内、またはバス停の中心点から概ね500m以内、および医療・福祉・商業等の日常生活サービス施設の都市機能が集積し拠点性を有する区域
大村市	○	△	都市拠点：2、地域拠点：2、地区拠点：7の3段階の拠点の構成。新幹線開業に伴い、都市拠点を1追加している。 市町村都市計画マスタープランでは地域生活拠点としていたものを地域拠点、地区拠点に分け、地域拠点を2拠点、地区拠点を1拠点追している。その他、公益拠点：1、医療拠点：1。	公共交通の利便性の高い区域、既存の都市機能の集積がみられる場所、現況用途地域の指定状況の3項目により評価し設定。公共交通の利便性の高い区域の評価基準は、駅から500m圏または20便/日以上バス停300m圏は3点、駅から800m圏または10便/日以上バス停300m圏は2点、10便/日未満のバス停300m圏は1点。既存の都市機能の集積が見られる場所は、既存の都市機能(商業、教育、文化、高齢者福祉、児童福祉、医療(内科のみ)、金融機関の7要素)施設から300m圏で、何種類の都市機能が近くに存在するかを評価。現況用途地域の指定状況は、都市機能の集約及び土地の高度利用を図る商業地域を3点。近隣商業地域については、都市機能の集約は図れるが、自動車利用を前提として主要道路沿いを多く指定しているため2点。準住居地域、第1種住居地域も2点。第1種低層住居専用地域、第1種および2種中高層住居専用地域は1点。準工業地域については、周辺の居住誘導を図る場所に適さないと判断し、評価項目から除外。
熊本市	○	○	中心市街地：1、地域拠点：15の2段階の構成	中心市街地は市町村都市計画マスタープランの中心市街地のエリアを踏襲。 地域拠点は主要な鉄道駅やバス停から概ね800m圏を設定
荒尾市	○	○	荒尾駅周辺とバスセンター周辺の2か所をの中心拠点として設定	2つの中心拠点から800mの徒歩圏
菊池市	○	○	中心拠点：1、地域拠点：1、生活拠点：3、コミュニティ拠点：2の4段階の構成。 生活拠点とコミュニティ拠点は都市計画区域外であるため、立地適正化計画では限定的な位置付け。	一定程度の都市機能の集積、多くの人が集まり、徒歩や公共交通を使って施設を利用する地区、商業地域あるいは近隣商業地域のエリア、特別用途制限区域のエリアの3条件をもとに設定
都城市	○	○	まちなか：1、市街地系拠点：7、田園系拠点：7、小さな拠点：1の4段階の拠点構造	まちなかの具体的エリアは、土地利用誘導ガイドラインにおけるまちなかゾーンを設定。 市街地系生活拠点は、および田園系生活拠点は、主要バス停等から500m以内を設定。 都市機能誘導区域の配置は地域包括ケアシステムの日常生活圏と整合を図る。
鹿児島市	○	○	中心市街地：1、副都心：1、地域生活拠点：10、団地核：16、小さな拠点：18の5段階の拠点構造	居住誘導区域内にある土地利用ガイドプランの拠点。中心市街地、副都心、地域生活拠点、団地核は土地利用ガイドプランで設定したゾーニングを基本として区域を設定。小さな拠点は集落核区域内の幹線道路沿道(道路境界から50m)を設定。

(8) 将来の都市構造(表-2)

将来の都市構造については、立地適正化計画策定の手引きからもわかるように、立地適正化計画の狙いがそもそもコンパクトシティ+ネットワークの形成(図-3)であることから、複数の拠点をつなぐ公共交通で結ぶ都市構造を構築をどの都市も狙いとしている。具体的にみると、最も多い形態として、中心市街地を中心拠点とし、その周辺に複数の地域拠点を設定し、中心拠点および地域拠点の周辺に地域拠点数以上の数の地区・生活・コミュニティ拠点を設ける傾向が読み取れる(図-4、5)。少数ではあるが、この3段階の拠点形成に加え、その外側(都市計画区域外を含む)に小さな拠点の仕組みを活用した拠点形成を図ることを目的として4段階の拠点構造の形成を進めている都市や(図-6)、3段階の拠点構造に加え医療、産業、交流、大規模団地など機能、目的に特化した拠点を設けている都市もある。

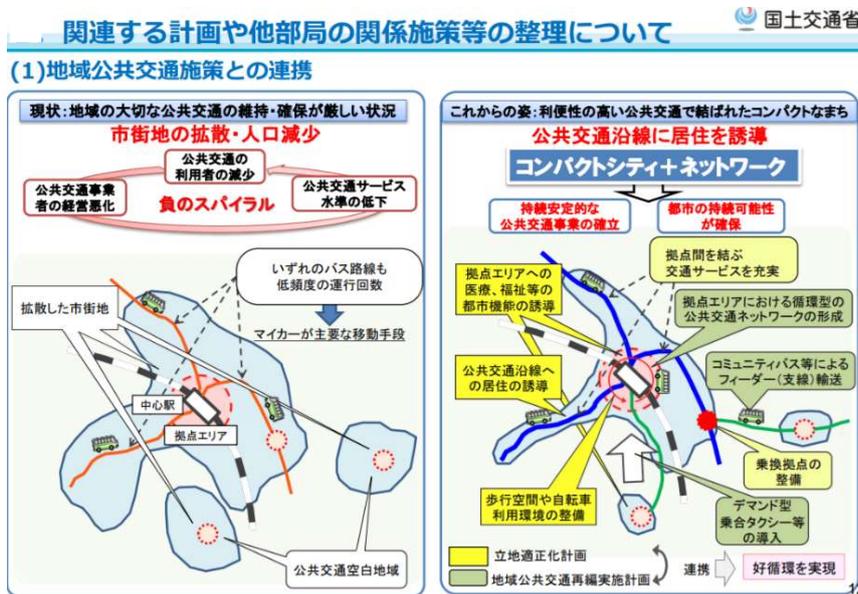


図-3 コンパクトシティ+ネットワークのイメージ図 (出典：国土交通省資料)

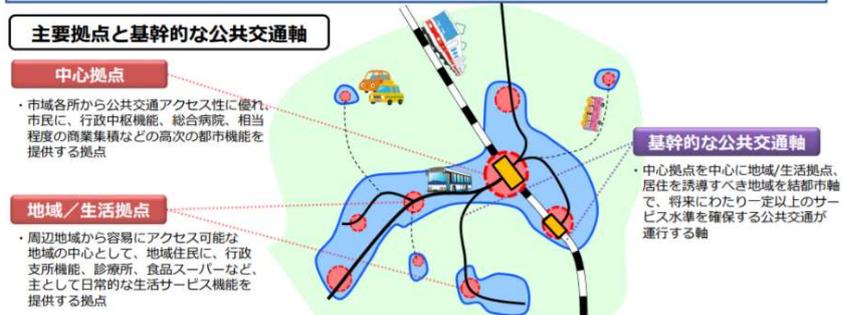
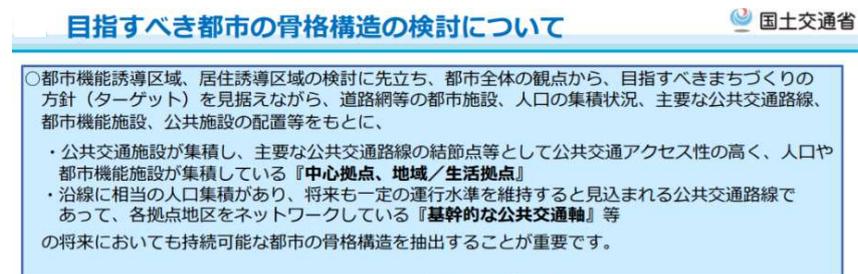


図-4 典型的な都市構造のモデル図 (出典：国土交通省資料)

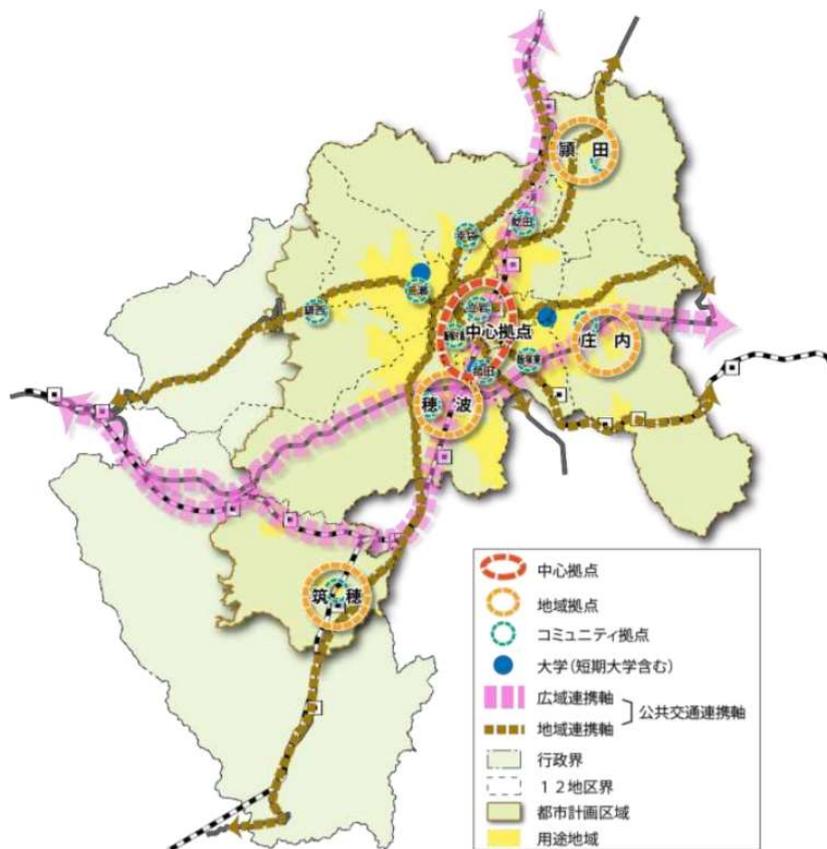


図-5 都市構造の典型事例 (出典:飯塚市立地適正化計画)

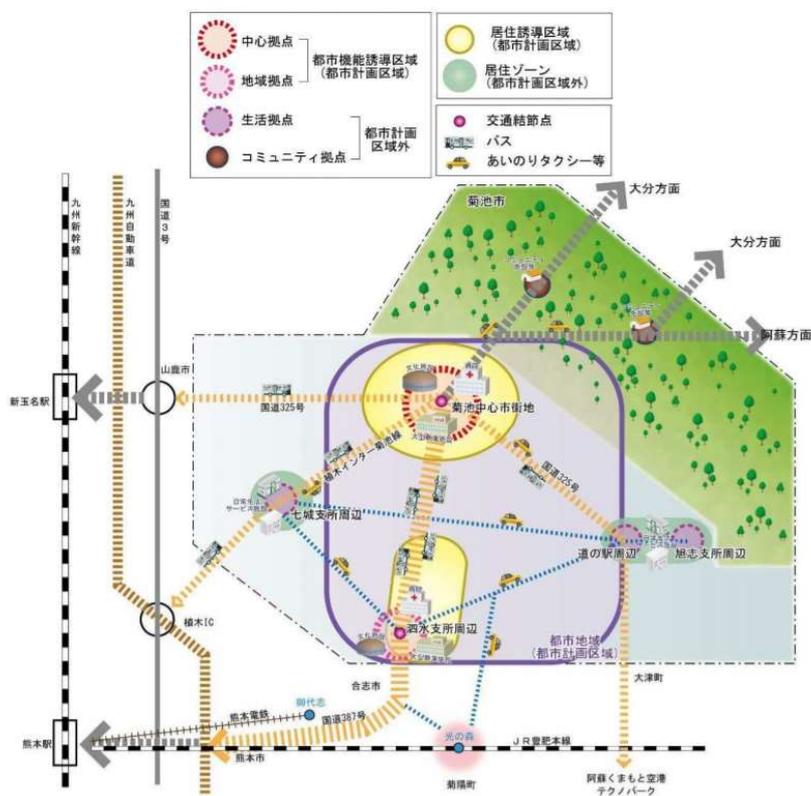


図-6 都市計画区域外も含めた4段階の拠点構造 (出典:菊池市立地適正化計画)

#### (9)都市機能誘導区域の設定(表-2)

都市機能誘導区域の設定について、都市計画運用指針では、基本的な考え方として、「医療・福祉・子育て支援・商業といった民間の生活サービス施設の立地に焦点が当てられる中では、これらの施設を如何に誘導するかが重要となる。このような観点から新たに設けられた都市機能誘導区域の制度は、一定のエリアと誘導したい機能、当該エリア内において講じられる支援措置を事前明示することにより、当該エリア内の具体的な場所は問わずに、生活サービス施設の誘導を図るものであり、都市計画法に基づく市町村マスタープランや土地利用規制等とは異なる全く新しい仕組みである。原則として、都市機能誘導区域は、居住誘導区域内において設定されるものであり、医療・福祉・商業等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り、これらの各種サービスの効率的な提供が図られるよう定めるべきである。」とし、区域の設定については、「都市機能誘導区域は、例えば、都市全体を見渡し、鉄道駅に近い業務、商業などが集積する地域等、都市機能が一定程度充実している区域や、周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域等、都市の拠点となるべき区域を設定することが考えられる。また、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。」とある。

実際の指定状況を見ると、すべての都市が目指すべき都市構造の拠点を中心に都市機能誘導区域を設定している。市町村都市計画マスタープランには拠点は示されているが、都市機能誘導区域のような区域の設定が行われているケースは少ないため、多くの都市が何らかの基準を設けて都市機能誘導区域を設定している。基準として最も多く用いられているものが駅、バス停、主要公共施設からの距離である。500m、800m など、おもに徒歩圏を意識したものである。次いで、公共交通の頻度であり、一時間当たりのバス、鉄道の便数をもとに設定している。さらに、そういった基準をもとに採点し、より客観的に都市機能誘導区域を設定しようとする事例もみられる(大村市)。このように定量的に評価して都市機能誘導区域を設定する動きがある一方で、菊池市のように、定性的な基準(一定程度の都市機能の集積、多くの人が集まり、徒歩や公共交通を使って施設を利用する地区、商業あるいは近隣商業地域、特別用途制限区域の3条件をもとに設定)により都市機能誘導区域を設定する事例もみられる。その他、前述のように、北九州市では、都市計画区域マスタープランのエリアをそのまま踏襲しており、熊本市は中心市街地のエリア設定に関して市町村都市計画マスタープランを踏襲し、都城市、鹿児島市は都市機能誘導区域の一部エリアの設定に際し、都市計画区域マスタープランをもとに作成された土地利用のガイドプラン、ガイドラインの各種エリアの設定を踏襲しているなど、上位計画、関連計画との整合性をより意識した都市機能誘導区域の設定もみられる。

#### (10)都市機能誘導施設の設定状況

都市機能誘導施設について、都市計画運用指針では「誘導施設は、居住者の共同の福祉や

利便の向上を図るという観点から、病院・診療所等の医療施設、老人デイサービスセンター等の社会福祉施設、小規模多機能型居宅介護事業所、地域包括支援センターその他の高齢化の中で必要性の高まる施設、子育て世代にとって居住場所を決める際の重要な要素となる幼稚園や保育所等の子育て支援施設、小学校等の教育施設、集客力がありまちの賑わいを生み出す図書館、博物館等の文化施設や、スーパーマーケット等の商業施設、行政サービスの窓口機能を有する市役所支所等の行政施設などを定めることが考えられる。」とあり、立地適正化計画策定の手引きには、具体的な施設名等をあげている(図-7)。

実際の都市機能誘導施設の設定状況について、図-7の施設機能の分類にもとづいてみると(表-3、4)、すべての都市に共通して設定している誘導施設として商業機能、医療機能が挙げられる。次いで、教育・文化機能、介護福祉機能と続いている。その他、特徴としては、介護福祉機能、子育て機能を誘導施設として設定している都市はほぼ両者をペアで設定している傾向にある。行政機能と金融機能を誘導施設として設定している都市は少ないが、行政機能については、市役所等が日常的に居住者が訪れる施設ではないため、必ずしも居住者の福祉や利便の向上を図るものではないとの見方が影響していることが考えられ、金融機能については、コンビニエンスストア等へのATMの設置が進んでいるため、必ずしも銀行や郵便局が立地する必要性はないと判断し、金融機能の設定をしていない都市(都城市)があることから、他の都市でも同様の判断が下されたことによるものと推測される。その他、特徴的な設定の仕方として、北九州市は都市計画区域マスタープランで規制誘導されている大規模集客施設を都市機能誘導施設として設定し、熊本市は市町村都市計画マスタープラン地域別構想において示された地域拠点に求められる都市機能を基本に都市機能誘導施設を設定しており、上位計画との整合性を重視した設定の仕方もみられる。

国土交通省

### 誘導区域等・誘導施設の検討について

**【誘導施設の検討について】**

- 誘導施設の検討にあたっては、ターゲット、ストーリーの内容を踏まえた上で、その施設が都市機能誘導区域外に立地した場合には、今後のまちづくりに影響を与える等の観点から設定することが重要です。
- また、既に都市機能誘導区域内に立地しており、今後も必要な機能の区域外への転出・流出を防ぐために誘導施設として定めることも考えられます。

**〈留意点〉**

- ・誘導施設名に個別名称を書き込むべきではないこと。 ※例：○○市立博物館
- ・届け出対象を明確化するために施設の詳細(規模、種類等)を記載すること。 ※建築基準法の別表を参考にすることも考えられる。

※中心拠点、地域拠点に必要な機能は、都市の規模、後背圏の人口規模、交通利便性や地域の特性等により様々であり、いかなる機能が必要であるかについては、それぞれの都市において検討が必要であるが、参考までに、地方中核都市クラスの都市において、拠点類型毎において想定される各種の機能についてイメージを提示する。

	中心拠点	地域/生活拠点
<b>行政機能</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 中核的な行政機能</li> <li>例、本庁舎</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 日常生活を営む上で必要となる行政窓口機能等</li> <li>例、支所、福祉事務所など各地域事務所</li> </ul>
<b>介護福祉機能</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 市町村全域の市民を対象とした高齢者福祉の指導・相談の窓口や活動の拠点となる機能</li> <li>例、総合福祉センター</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 高齢者の自立した生活を支え、又は日々の介護、見守り等のサービスを受けることができる機能</li> <li>例、地域包括支援センター、在宅系介護施設、コミュニティ等</li> </ul>
<b>子育て機能</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 市町村全域の市民を対象とした児童福祉に関する指導・相談の窓口や活動の拠点となる機能</li> <li>例、子育て総合支援センター</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 子どもを持つ世代が日々の子育てに必要なサービスを受けることができる機能</li> <li>例、保育所、こども園、児童クラブ、子育て支援センター、児童館等</li> </ul>
<b>商業機能</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 時間消費型のショッピングニーズなど、様々なニーズに対応した買い物、食事を提供する機能</li> <li>例、相当規模の商業集積</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 日々の生活に必要な生鮮品、日用品等の買い回りができる機能</li> <li>例、食品スーパー</li> </ul>
<b>医療機能</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 総合的な医療サービス(二次医療)を受けることができる機能</li> <li>例、病院</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 日常的な診療を受けることができる機能</li> <li>例、診療所</li> </ul>
<b>金融機能</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 決済や融資などの金融機能を提供する機能</li> <li>例、銀行、信用金庫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 日々の引き出し、預入れなどができる機能</li> <li>例、郵便局</li> </ul>
<b>教育・文化機能</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 市民全体を対象とした教育文化サービスの拠点となる機能</li> <li>例、文化ホール、中央図書館</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 地域における教育文化活動を支える拠点となる機能</li> <li>例、図書館支所、社会教育センター</li> </ul>

図-7 立地適正化計画策定の手引きに示された誘導施設の例  
(出典：立地適正化計画策定の手引き)

表-3 都市機能誘導区域における誘導施設の設定

北九州市	都市計画区域マスタープランにおいて規制誘導されている大規模集客施設を誘導施設としている。 商業施設等(商業施設、スタジアム、文化ホール、劇場、映画館等)不特定多数の人が利用する施設であり、施設の床面積の合計が10,000㎡を超えるもの 公共施設(国県市の拠点施設(庁舎、区役所、基幹図書館)) 病院(病床数200床以上) 大学等(学生数が500名以上)
久留米市	中心拠点は、高次医療施設、大規模商業施設(床面積 3000 ㎡超)、銀行等。 地域生活拠点等は、医療施設、スーパーマーケット(中心拠点における誘導施設を除く、床面積 500 ㎡超)銀行等(ATM 設置のコンビニ含む)
飯塚市	生活利便施設(スーパーマーケット、一般病院、一般診療所、保育所、幼稚園、認定こども園、子育て支援センター、病後児保育施設) 健康増進・地域コミュニティ増進施設(地区公民館、健康増進拠点施設、商店街) 広域性の高い都市機能増進施設(大学、短期大学、拠点性を有する医療施設) その他拠点性を有する施設について、都市機能誘導区域の段階ごとに設定。
行橋市	行政機能(中核的な行政機能、高齢者・児童福祉の指導・相談の窓口や活動の拠点(市役所等)) 商業機能(時間消費型のショッピングニーズなど、様々なニーズに対応した買い物、食事を提供する機能((大規模小売店舗、映画館、居酒屋等の飲食店等)) 医療機能(通院及び病状が重く入院が必要な場合の医療(二次医療)を受けることができる機能(病院)) 金融機能(決済や融資など金融サービスを提供する機能(銀行等)) 教育文化機能(市民全体を対象とした教育文化サービスの拠点(多目的ホール、美術館、図書館、専修学校等))
小城市	医療施設(病院、診療所) 行政施設(市役所、支所・出張所、コミュニティセンター・公民館など) 福祉施設(高齢者福祉施設(通所型、入所型、訪問型)、保健福祉センター) 子育て支援施設(児童館、保育所、認定型こども園) 教育文化施設(幼稚園、小学校、中学校、高校・大学、図書館・図書館分館) 商業施設(スーパー、ドラッグストア、コンビニエンスストア) 金融施設(銀行・信用組合等、郵便局)
大村市	商業施設、医療施設、福祉施設、子育て施設、教育施設、その他(金融機関、行政窓口など)
熊本市	都市計画マスタープラン地域別構想において示された地域拠点に求められる都市機能を基本として誘導施設を設定。 中心市街地における高次都市機能として大規模ホールを設定。 全ての都市機能誘導区域内に各機能1施設は維持・確保しておく、日常生活に最低限必要な誘導施設として、商業機能、金融機能、医療機能(内科、外科、整形外科、小児科、歯科)を設定。 都市機能誘導区域には存在しないが、徒歩・自転車で移動可能な範囲の800m圏内に当該機能を有する施設は補完施設(誘導施設が持つ機能を補完する施設)とする。なお、コンビニエンスストアは金融機能を担う施設となるため、800m圏内にあれば、金融機能を補完する施設とする。
荒尾市	荒尾駅周辺：商業施設(大規模小売店舗立地法による店舗面積1,000㎡を超えるもの)、市役所本庁舎、市民の健康・福祉の増進に資する基幹的な公共施設、子育て支援サービスの円滑な利用に資する基幹的な公共施設 緑ヶ丘地区周辺：商業施設(大規模小売店舗立地法による店舗面積1,000㎡を超えるもの)、基幹的な体育館、文化・芸術・科学技術活動を推進するための基幹的な公共施設
菊池市	文化施設、教育施設、保健福祉施設等で市の中心的施設として位置付けられるもの、病床数が20床以上の総合的診療部門を有する病院、店舗面積が3000㎡以上の大規模商業施設、行政施設、子育て支援施設、教育文化施設
都城市	商業機能(生鮮三品取扱店)、医療機能(保健センター、病院、診療所)、高齢者福祉施設(通所系介護施設、訪問系介護施設)、児童福祉施設(子育て世代活動支援センター、保育園、幼稚園、認定こども園)、文化施設(図書館、美術館)、その他の学校(専修学校、各種学校)、体育施設(総合運動場、体育館)、地区公民館を3段階の拠点ごとに設定。 市役所等の行政施設は今後、公共施設等総合管理計画等で検討するため位置づけない。 入所系の高齢者福祉施設については、居住が主な機能であるため、位置づけない。 金融施設は、コンビニ等へのATMの設置が進むなど金融機関との連携が進んでいるため位置づけない。
鹿児島市	商業機能、医療機能、金融機能を設定。中心市街地や副都心では、大規模な商業施設(1000㎡以上)を設定。 集落核では、商業施設(150㎡以上)を設定。

表-4 都市機能誘導施設の設定状況

	行政 機能	介護福祉 機能	子育て 機能	商業 機能	医療 機能	金融 機能	教育・ 文化機能
北九州市	○			○	○		○
久留米市				○	○	○	
飯塚市		○	○	○	○		○
行橋市	○	○		○	○	○	○
小城市	○	○	○	○	○	○	○
大村市	○	○	○	○	○	○	○
熊本市				○	○	○	○
荒尾市	○	○	○	○	○		○
菊池市	○	○	○	○	○		○
都城市		○	○	○	○		○
鹿児島市				○	○	○	
設定している 都市の割合	6都市/ 11都市	7/11	6/11	11/11	11/11	6/11	9/11

(11)居住誘導区域の設定(表-5)

居住誘導区域の設定について、都市計画運用指針では基本的な考え方として、「居住誘導区域とは、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。このため、居住誘導区域は、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定めるべきである。」とある。そして区域の設定については、「居住誘導区域を定めることが考えられる区域として、以下が考えられる。ア 都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺の区域 イ 都市の中心拠点及び生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点及び生活拠点に立地する都市機能の利用圏として一体的である区域 ウ 合併前の旧町村の中心部等、都市機能や居住が一定程度集積している区域」としている。また、具体的な設定方法として1)、都市全体、地区別に人口分布、高齢化等の推移など、人口の現状と将来見通しについて分析、把握した上で、人口の分析結果と重ね合わせて ①公共交通路線網の現状と将来見通し ②主要な都市機能（公共、民間施設）の現状と将来見通し ③災害上の危険性が懸念される区域(ハザード区域)等の現状の事項を検討、分析し、現状、将来における課題を把握することが重要とある。」としている。

実際の居住誘導区域の設定状況をみると、基本的には、上記のプロセスに沿った設定がなされており、原則として、居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定めることが必要とあるように(立地適正化計画の作成に係るQ & A)、設定済みのすべての都市において、都市機能

誘導区域は居住誘導区域に指定されている。都市機能誘導区域以外の居住誘導区域の設定については、それぞれの都市で設定の仕方を工夫している。設定の条件として最も多いのが、鉄軌道の駅あるいは幹線のバス路線のバス停から一定の距離圏内を指定する方法である。そのほか、少数ではあるが、熊本市は市町村都市計画マスタープランの地域別構想の居住促進エリアを踏襲し、鹿児島市は、土地利用ガイドプランを一部踏襲するなど、上位、関連計画との整合性を重視した取り組みや、大村市は、現状の人口密度、都市機能の集積状況、地価を評価して設定するという方法を用いている。

居住誘導区域を設定した 8 都市中 7 都市において居住誘導区域の人口密度の目標値を設定している。人口密度の目標値の設定の背景として、居住誘導区域は、客観的な将来人口推計値を見据え、適切な人口密度が確保される範囲で設定されることが必要との指摘や(立地適正化計画の作成に係る Q & A)、都市計画運用指針において、立地適正化計画の目標値を設定して計画を評価することが求められており、その具体例として、居住誘導区域の人口密度が示されていることが考えられる。実際に設定された目標値をみると、いずれの都市も現状および国立社会保障・人口問題研究所の推計値をもとに設定している。推計値は人口減少社会を反映し、いずれも現状よりも低い値を示しているが、設定された目標値は、現状維持あるいは、現状と推計値の中間的な値(やや減少の値)を設定している都市が大半であり(鹿児島市の一部の区域では増加した目標値を設定)、立地適正化計画を活用して、現状の都市を維持したい、あるいは、人口減少が進んだとしても、それをなんとか最小限に食い止めたいたする意向が見て取れる。実際の目標値の数値は、13 人/ha~120 人/ha と幅が広い。また、人口規模が小さい都市あるいは、比較的規模が大きい都市においても中心拠点周辺ではない区域の目標値は比較的小さい値を設定している傾向にある。居住誘導区域の人口密度については、「立地適正化計画の作成に係る Q & A」において、居住誘導区域の設定エリアの一例として、生活サービス機能の持続的確保が可能な面積範囲内の区域をあげており、その生活サービス機能の持続性確保に必要な人口密度としては、計画的な市街化を図るべき区域とされる市街化区域の設定水準(40 人/ha)が一つの参考となるとされていることを考えると、あまりにも低い人口密度の目標値の設定には疑問が残る。

居住誘導区域と都市機能誘導区域の設定について、その順序にも違いがみられた。両区域設定済みの 8 都市および居住誘導区域は設定していないものの策定手順を示している 1 都市の合計 9 都市のうち 7 都市は都市機能誘導区域を指定した上で居住誘導区域を設定している。一方、2 都市は居住誘導区域を設定したうえで、都市機能誘導区域を設定している。どちらの区域の設定を先行されるかによってまちづくりの進め方が異なる。都市機能誘導区域先行型は、都市機能の立地、集積による利便性の向上が居住者の増加につながるという考え方であり、居住誘導区域先行型は、ある程度の人口集積を進めるからこそ、その場所にその人口に見合った都市機能の立地が成立するという考え方にもとづいていると考える。従来のまちづくりにおいて、特に商業機能などの民間が中心となって整備する機能については、まず人口の集積があった上で、そこに新規に都市機能が立地するという流れが中心で

あったが、近年の郊外の大型店の立地等では、先に大型店等の都市機能が立地し、その利便性を求めて人口が張り付くという流れになってきている。この点は、同じ都市機能であっても行政が中心となって整備するような都市機能(従来、都市計画決定してきたような都市施設)と商業機能のように、民間が中心となって整備するような都市機能では進め方が異なることが考えられるため、両区域および誘導施設の設定は各都市、エリアごとに慎重に行うべきであろう。

表-5 居住誘導区域の設定状況

	居住誘導区域の設定	居住誘導区域の人口密度 設定(目標値)	都市機能誘導区域と 居住誘導区域の設定順
北九州市	都市機能誘導区域、公共交通利用圏(鉄軌道駅500m圏、バス路線(10分～30分に1本以上の頻度で運行する路線)沿線300m圏(標高50m以上の高台は100m))、良好な居住環境が形成、保全される区域を設定	現状：130人/ha→120人/ha	都市機能誘導区域→居住誘導区域
久留米市	以下の基準をすべて満たす区域を設定 ・市街化区域内又は用途地域内 ・一定規模の人口が集積する区域 将来的にも、人口密度40人/ha以上(市街化区域程度)を維持することが可能と考えられる区域 ・拠点周辺及び公共交通の利便性が高い区域 市役所、総合支所から800m圏域、または鉄道駅から800m圏域、広域幹線のバス停から300m圏域	現状と同じ54人/ha	居住誘導区域→都市機能誘導区域
飯塚市	都市機能誘導区域の周辺区域を含む、公共交通利便地域を構成する駅・バス停の周辺(駅周辺800m圏域、および運行本数が1日15便の区域を抽出し、人口密度が今後とも高い数値で維持できる区域(30人/ha)、政策的に公共施設の跡地等の利活用を図る予定のある地区の周辺区域を抽出し設定	記載なし	都市機能誘導区域→居住誘導区域
行橋市	2018年度末までに設定	記載なし	記載なし
小城市	2017年度末までに設定	記載なし	都市機能誘導区域→居住誘導区域
大村市	人口集積度、交通利便性、生活利便性、土地収益性の4項目により評価。人口集積度は、DID区域内の40人/haのメッシュを3点で評価。また、用途地域内の40人/haのメッシュを2点評価とし、それ以外の40人/haのメッシュを1点で評価。交通利便性は、駅から500m圏域または20便/日以上のバス停300m圏域は3点、駅から800m圏域または10便/日以上のバス停300m圏域は2点、10便/日未満のバス停300m圏域は1点。生活利便性は、既存の都市機能(商業施設、教育施設、文化施設、高齢者福祉施設、児童福祉施設、医療施設(内科のみ)、金融機関の7要素)施設から300mの圏域を作成し、何種類の都市機能が近くに存在するかを評価。土地収益性は、土地の経済効率が高い場所を高評価するため、固定資産税路線価に基づく地価で土地収益性を評価。地価の上位2割を3点、5割以上を2点、それ以外を1点とし、用途地域内を評価対象としている。	現状と同じ42人/ha	都市機能誘導区域→居住誘導区域
熊本市	都市計画マスタープラン地域別構想において示された居住促進エリアの考え方を基本として区域を設定。具体的には、都市機能誘導区域、公共交通軸沿線(すべての鉄軌道：500m圏、運行本数75本以上のバス路線：300m圏)	現状と同じ60.8人/ha	都市機能誘導区域→居住誘導区域
荒尾市	都市機能誘導区域内、生活関連機能が立地集積する主要な公共交通軸から原則として300mの範囲内、大規模な面整備事業区域内を設定	現状：45.7人/ha→40人/ha	都市機能誘導区域→居住誘導区域
菊池市	①用途地域指定地区、②上位計画等で市街化を想定している区域、③特定用途制限地域の指定など市街化が想定される区域	中心市街地エリア：現状：31人/ha→30人/ha 第二の拠点エリア：現状と同じ25.7人/ha	都市機能誘導区域→居住誘導区域
都城市	記載なし	記載なし	記載なし
鹿児島市	線引き都市計画区域は、将来的に人口密度を維持していく区域として、市街化区域、用途地域、人口集中地区等を、生活利便性が確保される区域として公共交通沿線(駅、バス停から500m圏域)を設定、バスについては、日片道30本以上またはピーク時3本以上の路線。非線引き都市計画区域については、将来的に人口密度を維持していく区域として、用途地域、特定用途制限地域、土地利用ガイドプランの集落核を、生活利便性が確保される区域として、公共交通沿線(駅、バス停から500m圏域)。	線引き都市計画区域の居住誘導区域では、鹿児島都市計画区域(現状：73.5人/ha→70.5人/ha)、非線引きの都市計画区域では、吉田都市計画区域(現状：27.3人/ha→27.9人/ha)、喜入都市計画区域(現状：16.4人/ha→13.9人/ha)、松元都市計画区域(現状20.7人/ha→23.5人/ha)、郡山都市計画区域(現状11.4人→13.0人/ha))	居住誘導区域→都市機能誘導区域

#### (12)居住誘導区域外の位置づけ、扱い(表-6)

立地適正化計画という、第二の線引きという言葉が先行するように、居住誘導区域の線を引くことが大きな目的とされ、さらに設定後にいかに居住誘導区域に誘導するかに焦点がおかれがちだが、居住誘導区域以外についても今後も一定程度の居住者がいることが想定されるわけであり、その部分への配慮、居住誘導区域外の今後のまちづくりをどのようにしていくかという点も重要な課題といえる。

この点について、実際の立地適正計画ではどのように扱われているのかをみると、11都府市中 4 都市のみ居住誘導区域外の今後のまちづくりの方針や扱いが記載されている。記載されている内容はいずれも、居住誘導区域外についても、地域住民の交通手段の確保、日常生活に必要なサービス機能の維持等を図ることなど、居住誘導区域外は切り捨てることなく、今後も地域の維持、向上を進めていくことが記されている。7 都市については、居住誘導区域外については、開発時の届出の仕組みの解説以外に目立った記述はない。

#### (13)関連施策との関係(表-6)

立地適正化計画は、さまざまな分野と密接にかかわる総合的な計画である。特に、公共交通、公共施設の再編との連携は重要であると考えられる。この二点について各都市がどのような考え方をしているのかをみると、公共交通との関係については、9 都市で地域公共交通網形成計画を立地適正化計画と同時期あるいは直前に策定している。両計画の連携を図るとの記述は多くみられるが、具体的にどのように連携するのかという点についての詳細な内容の記述はみられない。

公共施設の再編との関係についても、公共交通との関係以上に連携は見えにくく、記載のない都市も 5 都市ある。記載がある都市も、公共施設等総合管理計画と連携を図りながら進めていく点について記述が中心であり、具体像が見えてこない。

市町村都市計画マスタープラン、公共施設等総合管理計画、地域公共交通網形成計画、立地適正化計画の策定状況をみると、7 都市がこの 4 つの計画を策定済みであり、残りの 4 都市も一部類似した任意の計画策定で止まっている分野の計画はあるものの、すべての都市において、大方フォローしているといえる。

表-6 居住誘導区域外および関連する施策分野との関係

	居住誘導区域外の扱い	公共交通との関係	公共施設の再編との関係	上位計画、関連計画の策定順
北九州市	居住誘導区域外について、地域住民の交通手段の確保、地域活力の維持・向上の支援策をあげている	地域公共交通網形成計画と一体的に進めていくとの記述がある。	公共施設等総合管理計画等の記載はないものの、公共施設の再配置についての具体的な事業名等をあげている。	市町村都市計画マスタープラン(2003年) 公共施設等総合管理計画(公共施設マネジメント実行計画、公共施設マネジメント基本計画(社会インフラ版)(2016年) 地域公共交通網形成計画(2016年) 立地適正化計画(2017年)
久留米市	中心拠点や地域生活拠点などを形成することで、各地域の生活利便性を維持するとともに、居住誘導区域外の地域についても、 ① 持続的な地域コミュニティの形成を目指す必要がある地域 ② 良好な環境を備え、暮らしを支える市街地の機能を継続して有効活用する地域 ③ 鉄道駅周辺の立地特性を活かし、鉄道沿線居住や都市機能の誘導などの可能性を有する地域 などについては、生活サービス機能が低下しないように、他の施策とも連携し、総合的な取り組みを進めていく必要がある。 ついでに、久留米市全域で持続可能な都市づくりを進めるため、居住誘導区域外の地域における適切な土地利用のあり方などについても検討するとの記述がある。	地域公共交通網形成計画との連携、周辺自治体との鉄道などの公共交通での広域連携を図ることなどの記述がある。	記載なし	市町村都市計画マスタープラン(2012年) 地域公共交通網形成計画(2015年) 久留米市公共施設総合管理基本計画(2016年) 筑後都市圏市町村都市計画マスタープラン(2017年1月) 立地適正化計画(2017年3月) 久留米広域連携中核都市圏ビジョン(2017年8月)
飯塚市	記載なし	近隣市町との広域連携の推進による交通ネットワークの構築、主要鉄道沿線のまちづくりなど広域での取り組みを進める。	公共施設の最適化を図り、公共施設の跡地を都市機能、定住促進のために活用するとの記述がある。 近隣市町との広域連携の推進による公共施設の利活用等を挙げている。	市町村都市計画マスタープラン(2010年) 中心市街地活性化基本計画(2012年) 第2次公共施設等あり方に関する基本方針(2016年) 筑豊広域都市計画区域への統合(2017年1月) 地域公共交通網形成計画(2017年3月) 立地適正化計画(2017年4月)
行橋市	記載なし	地域公共交通網形成計画を踏襲	広域的視点から都市機能の配置、役割分担に言及している。 中核都市圏との関係に言及。	市町村都市計画マスタープラン(2015年) 地域公共交通網形成計画(2016年) 都市計画区域マスタープラン(2017年1月) 公共施設等総合管理計画(2017年3月) 立地適正化計画(2017年3月)
小城市	記載なし	地域公共交通網形成計画と連携を図るとの記述がある。	公共施設等総合管理計画との連携を図ることが記載されている。 都市機能誘導区域及びその周辺において公的不動産等を活用した居住を促進させるとの記述がある。	市町村都市計画マスタープラン(2008年) 都市計画区域の統合、拡大(2010年) 都市計画区域マスタープラン(2010年) 土地利用方針(2014年) 立地適正化計画(2017年3月) 公共施設等総合管理計画(2017年3月) 地域公共交通網形成計画(2017年9月)
大村市	記載なし	地域公共交通網形成計画と整合を図り、拠点までの公共交通、拠点間の公共交通ネットワーク強化を図る。バス路線網の再編、コミュニティ交通の導入。	記載なし	市町村都市計画マスタープラン(2012年) 地域公共交通網形成計画(2016年) 立地適正化計画(2017年3月) 公共施設等総合管理計画(2017年4月)
熊本市	居住誘導区域内外の生活イメージとして記載しており、居住誘導区域外の市街地は、居住地近隣の日常生活サービス機能を利用できる。また、公共交通や自転車、自動車を利用して都市機能誘導区域にアクセスすることで、日常生活サービス機能を利用できるとしている。	地域公共交通網形成計画との連携を図るとの記述がある。	記載なし	市町村都市計画マスタープラン(2014年) 地域公共交通網形成計画(2016年3月) 立地適正化計画(2016年4月) 公共施設等総合管理計画(2017年)
荒尾市	居住誘導区域外における地域コミュニティ維持・活性化のために下記の施策をあげている。 ・農林水産業の成長産業化 農水産物のブランド化や新たなマーケットへの販路拡大を図る。また、飲食業との連携や6次産業化による高付加価値化を図る。 ・新規就農、就業者への総合的支援 就農意欲の喚起や就農後の定着などを図るため、給付金などを通じた新規就業者への経済的支援や、農業生産法人の設立を支援する。 ・ふるさとや自然や歴史に対する誇りの醸成 市固有の文化や歴史に対する郷土学習や、地域資源に関するガイドの育成など、様々な関わりを通して、本市に対する愛着や誇りを育む。 ・文化活動の振興 生涯学習としての文化、芸術活動を振興し、活動を行うための環境整備や文化団体の側面的支援を行う。 ・文化財の適切な保存・顕彰 本市の地域資源である文化財を顕彰し、適切に保存していく。	公共交通総合連携計画を基本としながら、地域公共交通網形成計画を策定するとの記述がある。	目標値として、公共施設の延べ床面積の削減割合をあげているが、計画自体には公共施設の再編についての記載はない。具体的な施設の整備計画等の記述はある。	市町村都市計画マスタープラン(2005年) 公共交通総合連携計画(2013年) 公共施設等総合管理計画(2017年3月) 立地適正化計画(2017年3月)
菊池市	記載なし	バス利用者数を目標値として掲げているが、特段公共交通についての記述はない。	公共施設等総合管理計画との連携により、公共施設の集約化、効率化を進めるとともに、公的不動産の再配置も検討するとの記述。 都市機能の誘導に際して、公的不動産を有効活用。	①市町村都市計画マスタープラン(2011年) ②都市計画区域マスタープラン(2012年) ③熊本都市圏都市交通マスタープラン(2016年) ④公共施設等総合管理計画(2017年) ⑤立地適正化計画(2017年)
都城市	記載なし	立地適正化計画と並行して、2017年3月に地域公共交通網形成計画を策定。	記載なし	①市町村都市計画マスタープラン(2009年) ②都市計画区域マスタープラン(2011年) ③土地利用誘導ガイドライン(2015年) ④地域公共交通網形成計画(2017年) ⑤立地適正化計画(2017年) ⑥公共施設等総合管理計画(未定)
鹿児島市	記載なし	2013年に鹿児島市公共交通ビジョンを見直し、地域公共交通網形成計画として改訂し、立地適正化計画に反映。	記載なし	①都市計画区域マスタープラン(2004年) ②市町村都市計画マスタープラン(2007年) ③鹿児島市集約型都市構造に向けたガイドプラン(2012年) ④地域公共交通網形成計画(2013年) ⑤公共施設等総合管理計画(2016年) ⑥立地適正化計画(2017年)

### 3. 立地適正化計画の今後の課題

#### (1)立地適正化計画の策定に関して

立地適正化計画の策定が多くの自治体で進んでいる。策定にあたって、立地適正化計画策定の手引きでは、「公共交通の充実、公共施設の再編、国公有財産の最適利用、医療・福祉、中心市街地活性化等のまちづくりに関わる様々な関係施策と連携を図り、それらの関係 施策・計画との整合性や相乗効果等を考慮しつつ、総合的に検討することが必要」とある。実際に本研究で対象とした都市においても、都市機能誘導区域や居住誘導区域の設定に際して、公共施設の立地状況、公共交通機関の実態等を参考にするケースが多くみられた。それらに関連する計画として、公共施設等総合管理計画や地域公共交通網形成計画の策定も同時期に進められている都市も多くみられたが、果たして現状の公共交通機関や公共施設立地の実態を踏まえて今後の都市の大きな方向性を決めることが適切かどうか、議論が必要と思われる。なぜなら近年にバス路線の根本的な再編や、長期間にわたって公共施設の再編に取り組んできた都市であるならまだしも、多くの都市は高度成長期に、民間のバス会社が当時の都市構造やバスの営業所の立地等をもとにしたバス路線を今日まで大きく見直すことなく運行しているケースも多くあり、また公共施設もモータリゼーションの進展とともにこの 20～30 年間積極的に郊外へ移転するケースが多くみられた中で、そうした実態をベースにコンパクトシティや集約型都市のあり方を考えることが適切であるとはいえないのではないかと。本来であれば、立地適正化計画の策定のはじめの段階で、将来の暮らし方、地域のあり方から都市の構造を検討し(もちろん現状の人口分布等も考慮するが)、それを踏まえて、公共交通をどうするかを検討し、検討後のあるべき公共交通網に即して、それをベースにはじめて都市機能誘導区域等の議論ができるような気がする。これは公共施設の再編、立地に関しても共通するのではないかと。

また、立地適正化計画策定の手引きには、「立地適正化計画の内容としては、まちづくりの方針(ターゲット)の検討(例えば、どのようなまちづくりを目指すのか)、目指すべき都市の骨格構造、課題解決のための施策・誘導方針(ストーリー)の検討(例えば、どこを都市の骨格にするのか、都市が抱える課題をどのように解決するのか、どこにどのような機能を誘導するのか)、誘導区域等、誘導施設及び誘導施策の検討(例えば、具体的な区域、施設をどう設定するのか、施設を誘導するためどのような施策を講じるのか)、の3つの検討が重要」とある。しかし、実際の立地適正化計画をみると、本研究ではあまり触れることができていないが、都市機能誘導区域や誘導施設、居住誘導区域の設定に重きが置かれ、まちづくりの方針や、誘導方針(ストーリー)の検討があまりなされていない傾向がみてとれた。ここがしっかりできていないと、何のために施設を誘導しているのか、住宅を誘導しているのかがわからなくなってしまう可能性もある。本来は持続可能な都市の形成のために立地適正化計画を策定し、立地の適正化を進めるわけであるが、そのための手段である都市機能や住宅を拠点に集約することが目的化してしまう恐れがある。時間をかけた丁寧な策定、綿密な準備が求められる。

(2)広域的視点の必要性

策定済みの都市の立地適正化計画をみると、都市計画区域全体や、市域全体を立地適正化計画の対象エリアとしている事例が多くみられた。立地適正化計画は、対象となる一つの都市の市域だけを検討するだけでは不十分なケースが多くある。例えば、行橋市の市街地図をみると(図-8)、立地適正化計画の主な対象エリアとなっている用途地域の指定エリアは市域の北側であり、用途地域の北側は隣接自治体の苅田町である。また、都市計画区域自体は行橋市の市域だけでなく、周辺自治体も含めた広域にわたるエリアが設定されている。このことから、行橋の都市の実態を分析し、立地適正化計画を策定する過程では、行橋市だけでなく、少なくとも苅田町、可能であれば、同一の都市計画区域に含まれるみやこ町や築上町も含めて分析対象エリアとすべきである。同様のケースは久留米市(図-9)や荒尾市(図-10)、都城市でもみられる。特にこの3都市は、隣接する自治体が他県の自治体であるため、状況はさらに複雑である。

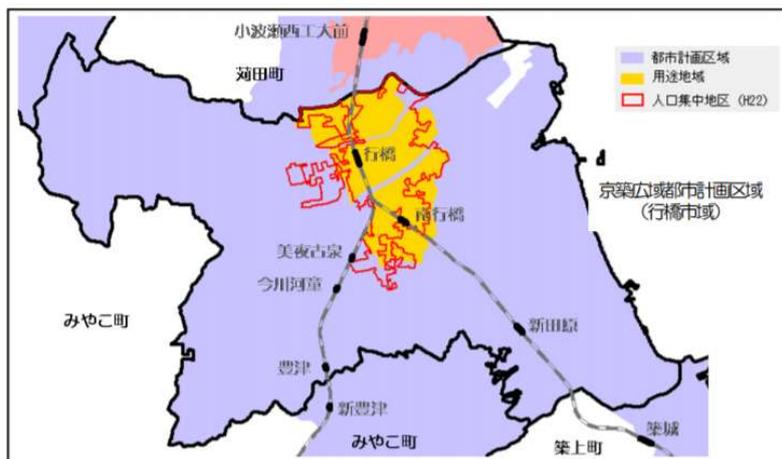


図-8 行橋市の市街地図 (出典：行橋市立地適正化計画)

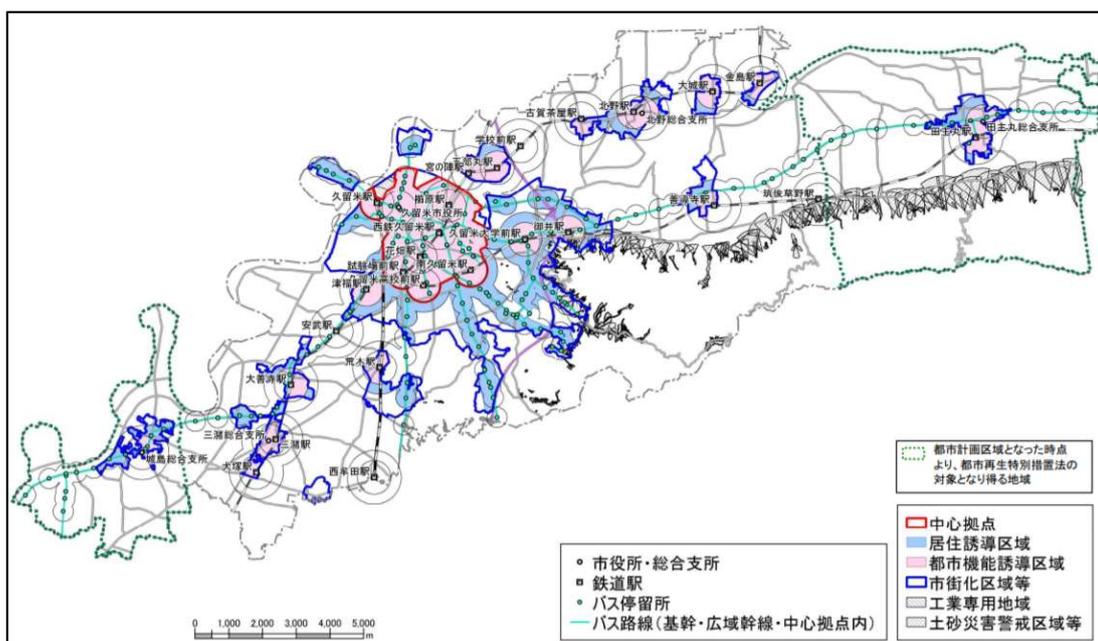


図-9 久留米市の市街地図 (出典：久留米市立地適正化計画)

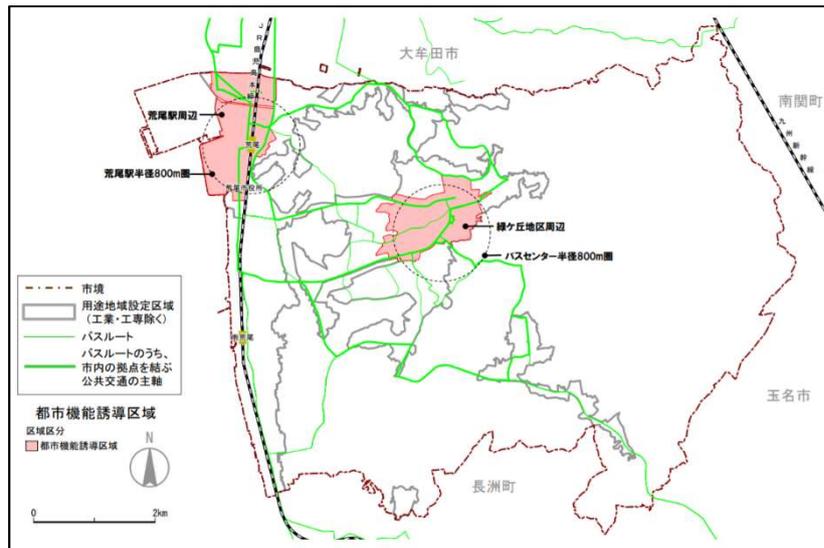


図-10 荒尾市の市街地図（出典：荒尾市立地適正化計画）

立地適正化計画の手引きには、複数市町村による広域的な生活圏や経済圏が形成されている場合、当該圏域における都市機能を一定の役割分担の下で連携、整備し、広域的な地域の活性化と効率的な施設配置を図る(図-11)とされているが、現実にはこのような取り組みはほとんどみられない。立地適正化計画の作成に係る Q&A には、「Q33：複数の市町村で連携して立地適正化計画を作成することは可能でしょうか？ A：立地適正化計画は、一の市町村で作成されるものですが、広域生活圏や経済圏が形成されている場合等には、複数の市町村が連携してそれぞれの計画を作成することにより、当該圏域における都市機能(医療、福祉、商業等)を一定の役割分担のもとで整備・利用することができ、広域的な地域の活性化と効率的な施設配置を図ることができます。このためには広域的な立地適正化の方針を作成した上で、これを踏まえて各市町村の立地適正化計画を連携して作成することが望ましいと考えられます。なお、当該法律に基づくものではない任意の事項として、このような広域的な立地適正化の方針等を記載した部分を参考として添付するようなことは考えられます。」とある。

現状では、九州地方では広域的な立地適正化の方針の作成はみられないが、大阪府の堺市、泉氏、高石市、忠岡町、泉大津市の5市町で協議会を結成し、「泉北地域の広域的な立地適正化の方針」を作成している。同様に、兵庫県姫路市、たつの市、太子町、福崎町の2市2町でも「中播磨圏域の立地適正化の方針」を、また群馬県館林市、板倉町、明和町、千代田町、邑楽町の1市4町でも「館林都市圏広域立地適正化に関する基本方針」を策定し、都市機能の広域的な役割分担と連携を図っている。九州地方の立地適正化計画では、行橋市の立地適正化計画において都市計画区域マスタープランをもとに、行橋市での公共施設整備を図ろうとしている(図-12)。飯塚市でも周辺自治体と連携を図ることが記載されている(図-13)。今後は、広域的な立地適正化の方針の作成だけでなく、都市計画区域マスタープランとの積極的な整合性の推進、既存の広域行政の仕組み(連携中枢都市圏、定住自立圏)との連携も図

っていく必要がある。また、広域的な立地適正化を検討する際に、都道府県のイニシアティブが期待される。

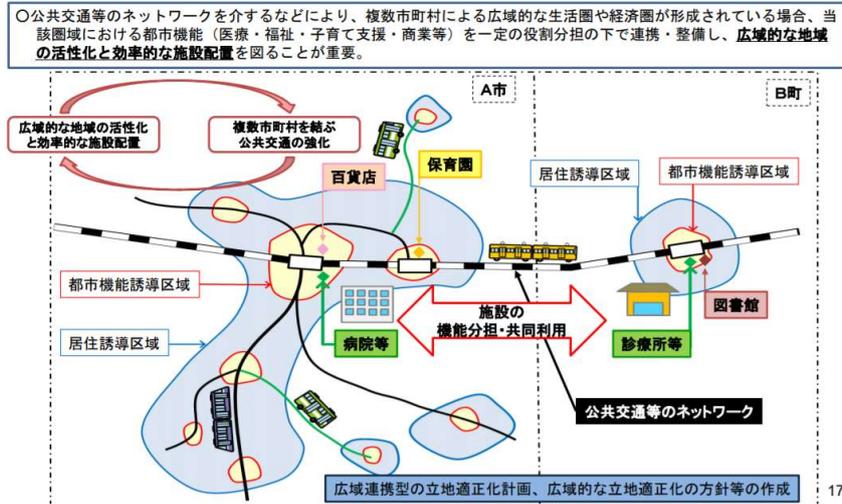


図-11 広域連携施策との連携について (出典：立地適正化計画の手引き)

□ 北九州都市圏都市計画区域マスタープラン（福岡県決定）

■ 商業業務地

鉄道駅周辺等のその他の拠点については商業業務地を配置するとともに、地域生活の中心としての商業地を適切に配置し、必要に応じて住宅と医療・福祉施設等が融合した複合系の施設などを積極的に配置する。

■ 「広域拠点」における土地利用の方針

広域拠点は、広域的で多様な都市機能の集積を図るため、大規模集客施設の立地を誘導する。広域拠点においては、原則として床面積等の規模上限なく大規模集客施設が立地できるものとし、商業地域等の用途地域あるいは地区計画等により、その実現を図る。

本市は、行橋駅周辺が広域拠頭に位置づけられ、北九州都市圏内の基幹公共交通軸（鉄軌道）により周辺市町とネットワークを形成しており、中心的役割を担うことが重要である。

大規模集客施設の種類		大規模集客施設の規模等	うち広域拠頭に立地を誘導する規模等
商業系・娯楽系	商業施設、スタジアム、文化ホール、劇場、映画館等の不特定多数の人が利用する施設	施設の床面積の合計が3,000㎡ <sup>※1</sup> を超えるもの	施設の床面積の合計が10,000㎡ <sup>※2</sup> を超えるもの
	公共施設（国、地方公共団体の拠点施設：庁舎、市町村役場、基幹図書館）	国・地方公共団体が整備する公共施設	国・県が整備する公共施設
公共・公益系	病院	病床数200床 <sup>※3</sup> を超えるもの	3次医療圏規模のもの
	福祉施設	収容人数200人 <sup>※3</sup> を超えるもの	（立地の影響が市町村の範囲を超えるような規模のものはない）
	大学等	学生数が500名 <sup>※3</sup> を超えるもの	学生数が500名 <sup>※3</sup> を超えるもの

※1 商業施設、スタジアム、文化ホール、劇場、映画館等の不特定多数の人が利用する施設の床面積の合計。  
 ※2 立地の影響が一つの市町村の範囲内に留まる程度の規模は都市圏等の実情による。  
 ※3 立地の影響が街区の単位（徒歩圏）等を超える程度の規模は都市圏等の実情による。なお、北九州市域の拠点における商業・娯楽系施設については、10,000㎡とする。  
 ※4 病床数には、療養、精神等を除く。



図 4-6 都市構造の形成方針図  
 出典：「京築広域都市計画区域マスタープラン（H29.1）」

図-12 都市計画区域マスタープランとの連携について (出典：行橋市立地適正化計画)

(5) 近隣市町との広域連携の推進

飯塚市に近接する嘉麻市、桂川町は経済、社会、文化をはじめ住民生活において密接なつながりを有し、市町の行政区域を超えた一体的な生活圏域を形成しています。

鉄道などの公共交通や商業、医療などの都市機能は、広域的にサービスが提供されており、今後、人口減少、少子高齢化が進展し、交通サービスや商業などの都市機能の縮小が課題となる中、近隣市町が相互に連携・協力し、暮らしに必要な都市機能を確保するとともに圏域全体の魅力を向上させ、安心して暮らせる生活圏の形成を図る必要があります。

今後は、従来から実施している福祉や医療の連携事業はもとより、公共施設の利活用や交通ネットワークの構築、主要鉄道沿線のまちづくり（\*2）において相互に連携を図り、将来にわたる圏域の暮らしを確保し、圏域全体の定住促進に向け、広域連携を進めます。

（\*2）主要鉄道駅周辺の再生は広域連携の基盤になるとともに公共交通の機能強化につながります。

図-13 広域連携の推進に関する記述（出典：飯塚市立地適正化計画）

(3) 目指すべき都市像の実現に向けた施策のあり方

立地適正化計画で掲げた都市像を実現するためにはさまざまなハードルを乗り越える必要がある。関連するさまざまな分野の施策をどのように組み立てていくのか。関連する行政内の担当部局の連携はどのように図っていくべきかなどである。例えば、立地適正化計画策定の手引きには、様々な関係施策との連携イメージが掲げられているが、ここに示されているような関係施策とまんべんなく連携が取れている立地適正化計画はないと思われる(図-14)。

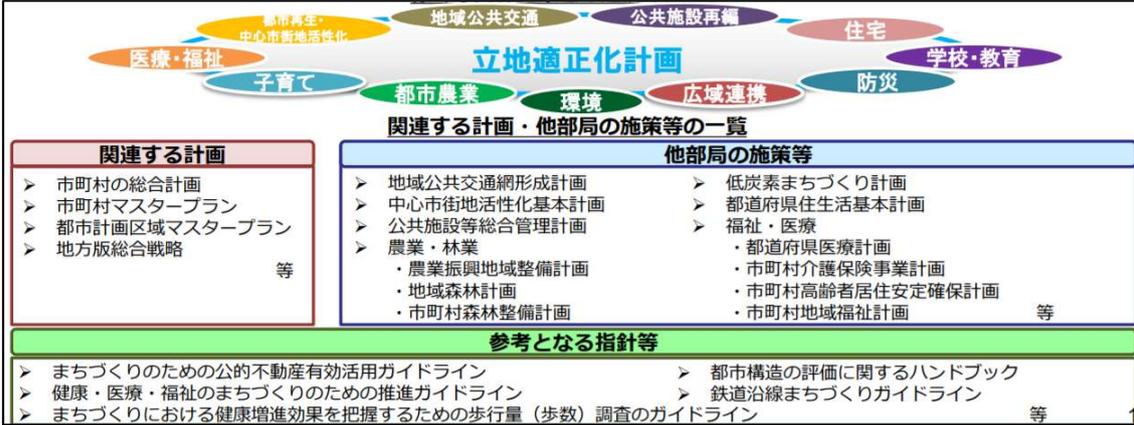


図-14 様々な関連施策との連携イメージ（出典：立地適正化計画の手引き）

また、既存の施策の寄せ集めによる施策の展開では効果はあまり期待できないのではないだろうか。既存の施策をベースにしながらも、いかにより実効性の高いプログラムを組んでいくのかという点もポイントといえるのではないだろうか。実際の立地適正化計画の中には、目指すべき都市像等、計画書の前半部分はいまいきな書き方である一方で、後半部分

の実現に向けた施策については、既存の具体的な施策を列挙する都市もみられる。こういった傾向の立地適正化計画は、形式的にコンパクトシティ+ネットワークを掲げて、居住誘導地域等の線引きをすれば、これまで動かなかった開発が進められる、新たな補助金等の支援を期待した計画づくりともいえる。こういった計画が必ずしも悪いというわけではないが、やはり主たる狙いは、人口減少、少子高齢社会に対応できる持続可能な都市の形成であって、中心市街地活性化基本計画等での積み残しの事業のリベンジの機会ではないはずである。

#### (4)非集約エリアの市街地像の描き方

本研究でもみてきたが、九州地方のいずれの立地適正化計画においても都市機能誘導区域、居住誘導区域等の設定が行われ都市機能や住宅を集約する方針は示されたが、一方、集約されないエリア、つまり居住誘導区域の外のエリアを今後どう扱うのか、明確な方向性を示している都市が少ないのは問題といえる。居住誘導区域の線引きを行ったからといって区域外の居住が認められないというわけではなく、今後も居住誘導区域外に一定程度の居住者が生活していくため、居住誘導区域外の今後のあり方をしっかり検討していく必要がある。ライフラインや公共交通をいかに維持していくか、増加するであろう空き地空き家対策はどうするのか、土地の集約をどう行うのか等々、課題は多い。立地適正化計画でも住宅地化を抑制する居住調整地域など、居住誘導区域外で使えるツールは用意されているが、現時点での活用事例はない。また、非集約エリアの場合は都市計画区域外、市街化調整区域、非線引き白地地域など既存の土地利用制度も含めて考えていく必要がある。

最近の週刊誌等では、立地適正化計画によってまちが選別される、郊外は見捨てられる、取り残されるといった不安をあおるような記事も見受けられるため、非集約エリアの市街地像についてだけでなく、立地適正化計画全般の市民への積極的な周知が望まれる。

<補注>

(1) 国土交通省 立地適正化計画の作成状況 <http://www.mlit.go.jp/common/001220790.pdf>

<参考文献>

■立地適正化計画の策定に関する資料等

○国作成の指針等

- ・国土交通省(2016)「立地適正化計画の作成に係るQ & A」
- ・国土交通省(2017)「都市計画運用指針 第8版」
- ・国土交通省都市局都市計画課(2017)「立地適正化計画策定の手引き その1、その2」

○各都市の立地適正化計画

- ・久留米市(2017)「久留米市立地適正化計画」
- ・飯塚市(2017)「飯塚市立地適正化計画－地域のつながりと豊かなコミュニティをはぐくむまちづくり－」
- ・行橋市(2017)「行橋市立地適正化計画」
- ・小城市(2017)「小城市立地適正化計画」
- ・大村市(2017)「大村市立地適正化計画」
- ・熊本市(2016)「熊本市立地適正化計画」
- ・荒尾市(2017)「荒尾市立地適正化計画」
- ・菊池市(2017)「菊池市立地適正化計画」
- ・都城市(2017)「都城市立地適正化計画」
- ・鹿児島市(2017)「かごしまコンパクトなまちづくりプラン〈立地適正化計画〉」

○広域的な立地適正化の方針

- ・泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会(2017)「泉北地域の広域的な立地適正化の方針」
- ・館林都市圏広域立地適正化方針決定協議会(2017)「館林都市圏広域立地適正化に関する基本方針」

■立地適正化計画に関する論文等

- ・荒井祥郎ほか(2016)「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－」pp.5～pp.17 IBS Annual Report 研究活動報告 2016
- ・北原啓司ほか(2016)「特集 コンパクト・プラスネットワークの本格的実施について」pp.3～pp.62 新都市 2016年7月号
- ・国土交通省都市局都市計画課ほか(2017)「特集 持続可能な都市・居住機能を誘導する立地適正化計画と不動産」pp.3～pp.42 季刊不動産研究 Vol.59No.3 夏号 一般財団法人 日本不動産研究所
- ・中井検裕ほか(2017)「コンパクトシティの政策・計画からデザインへ」2017年度日本建築学会大会(中国)都市計画部門研究協議会資料
- ・井元尚充ほか(2017)「地方都市の都市計画はどこへ向かう? 立地適正化/コンパクトシティ/復興」日本都市計画学会東北支部シンポジウム 日本都市計画学会東北支部
- ・国土交通省都市局都市計画課ほか(2017)「特集その1 トップランナー 10都市における立地適正化計画の本質」pp.5～pp.52 新都市 2017年9月号 公益財団法人 都市計画協会
- ・巨理格(2016)「立地適正化計画の仕組みと特徴－都市計画法的意味の解明という視点から－」『都市空間のガバナンスと法』 pp.105～pp.126 信山社
- ・北原啓司ほか(2016)「立地適正化計画の更なる展開による持続可能なまちづくり－都市の機能とアクティビティを考える－」第39回都市計画セミナーテキスト 日本都市計画学会
- ・中井検裕ほか(2017)「特集 立地適正化計画と不動産」pp.29～pp.92 日本不動産学会誌 2017年No.2
- ・廣瀬隆正ほか(2017)「立地適正化計画の更なる展開による持続可能なまちづくりII－居住機能、都市機能の誘導を考える－」第40回都市計画セミナーテキスト 日本都市計画学会
- ・丹上建(2017)「立地適正化計画の策定状況と今後への期待」pp.161～pp.210 Urban Study2017DEC 一般財団法人 民間都市開発推進機構
- ・中西正彦、松川寿也(2017)「立地適正化計画の効果的活用方策－居住誘導区域内外の土地利用制度のあり方－」『都市縮小時代の土地利用計画－多様な都市空間創出へ向けた課題と対応策』 pp.90～pp.98 日本建築学会編 学芸出版社
- ・山田大輔ほか(2018)「立地適正化計画における拠点と駅について」pp.64～pp.67 都市計画 Vol.67No.2 日本都市計画学会