

第3章

宇都宮市における 立地適正化計画の取組みについて ～ネットワーク型コンパクトシティの 実現に向けて～

本章は、2019年5月17日に開催した第4回研究会において、宇都宮市都市整備部都市計画課片庭哲也氏に話題提供いただいた内容をもとに、日本都市センターが編集したものである。

はじめに 宇都宮市の概要

宇都宮市は人口 518,470 人 (2019 年 4 月現在)、面積 416.85km² の栃木県の県庁所在地であり、古くは二荒山神社の門前町、宇都宮城の城下町として発展し、現在は中核市に指定されている。

1896 年 (明治 29 年) に市制施行以後、昭和の合併では 1 町 10 村、平成の合併では 2 町と合併し現在の市域となったことから、中心部だけでなく周縁部にも旧町村の役場があった場所など拠点が点在しており、それらは中心部から放射状に延びる街道・幹線道路網で結ばれている。この構造が「ネットワーク型コンパクトシティ」を目指す背景の一つとなっている。

序 宇都宮市の概要

■都市の成り立ちとまちづくり

・本市は、都心部とそれを囲む古くからの地域 (旧町村など) から成り立っている

中心部とこれらの地域は、都市の骨格となる
3環状12放射道路によりネットワークで結ばれている

・こうした構造を活かし、市内の各地域が将来に渡って維持・発展を続け、市民が身近な場所で快適な日常生活が送れるよう、

- ① 各地域に拠点を定め機能を充実 (拠点化)
- ② 拠点間の機能連携・補完等のための軸の形成・強化 (ネットワーク化) を進め、市全体の価値・活力を高めるまちづくりを目指す



⇒ 「ネットワーク型コンパクトシティ (連携・集約型都市)」の形成

図 3-3-1 宇都宮市の都市構造の特徴

1. 宇都宮市の都市計画の概要

2007年に合併した上河内町は非線引き都市計画区域であったため、合併後しばらく線引き都市計画、非線引き都市計画が併存する状況であったが、2016年3月に線引き都市計画区域として市域全体を一体化した。市街化区域(9,341ha:全体面積の22.4%)に428,064人(全体の82.5%)の人口が居住している一方で、市街化調整区域(32,343ha:全体面積の77.6%)にも多くの人口(90,697人:全体の17.5%)が居住している。計画的な新市街地整備や都市計画法第34条第11項に係る開発許可などによって郊外部の宅地化が進行し、DID面積が拡大する一方で中心市街地の人口密度は低下しており、郊外部までメリハリのない市街地が広がる状況となっている。

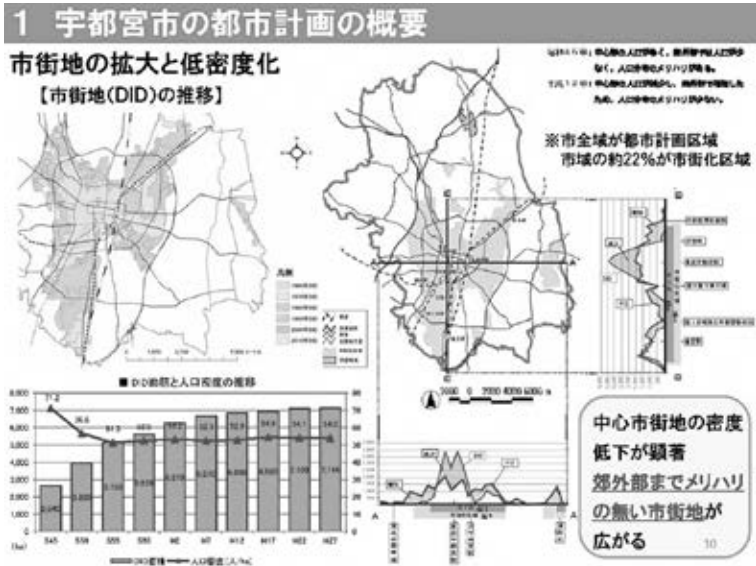


図 3-3-2 市街地の拡大と低密度化の状況

2. ネットワーク型コンパクトシティ (NCC) の概要・経緯

2005年度に市政研究センターによる「宇都宮市の将来都市構造に関する調査研究」において、「コンパクト市街地ネットワーク型」という将来像が示され、その後の総合計画（2008年3月）、都市計画マスタープラン（2010年4月）において「ネットワーク型コンパクトシティ（以下、NCC）」の将来都市構造が位置付けられる。

総合計画・都市計画マスタープランで位置づけられたNCCのイメージをより具体化するものとして、2015年2月に「NCC形成ビジョン」を策定し、即地的に拠点・ネットワークを決定した。NCC形成ビジョンは総合政策部政策審議室が策定し、都市計画担当部局はそれを具現化する手段として都市計画・立地適正化計画および市独自の「市街化調整区域の整備及び保全の方針」を策定している。

2 ネットワーク型コンパクトシティ形成

◆ 将来の都市の姿のイメージ

※ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン（2015年2月）より

・宇都宮の都市の成り立ちを踏まえ
市内の各地域に様々な拠点を定め、
各拠点を交通ネットワークで結ぶ

【凡例】

【拠点】

- 都市拠点 (中心市街地320ha)
- 都市拠点区域
- 地域拠点 (市街地部)
- 地域拠点 (郊外型)
- 産業拠点
- 観光拠点

【交通ネットワーク】

- ≡ 通勤公共交通 (鉄道)
- ⇄ 通勤公共交通 (LRT)
- ⇄ 幹線公共交通 (路線バス)
- ⇄ 幹線公共交通・地域内交通
- 支線道路 (高速度路)
- 道路ネットワーク (3環状放射制道路など)



図 3-3-3 ネットワーク型コンパクトシティ (NCC) のイメージ

2018年3月に策定された第6次総合計画では、「まちづくり好循環プロジェクト」の一つとして「NCCが支える共生社会創出」を掲げ、コンパクトシティ形成と医療・福祉など市民生活に関わる政策の連携がうたわれている。

2 ネットワーク型コンパクトシティ形成

※第6次宇都宮市総合計画(2018年3月)基本計画より



図 3-3-4 NCC が支える共生社会創出 (第6次総合計画)

3. 居住誘導・拠点形成に係る取組み

立地適正化計画による中心市街地や駅周辺等の拠点形成と、「市街化調整区域の整備及び保全の方針」による郊外部における地域拠点の形成を、連携しながら取り組んでいる。都市機能誘導区域は中心市街地や鉄道駅などを中心とした10か所に設定されている。市街化調整区域の地域拠点は旧役場（地域コミュニティ施設）などを中心とした7か所に設定されている。



図 3-3-5 拠点形成の取組みの概要



図 3-3-6 居住誘導区域設定の考え方

居住誘導区域は都市機能誘導区域、交通軸となるLRT・幹線バス
 の公共交通沿線、計画的な都市基盤整備が行われている場所にあ
 たる約4,600haに設定され、市街化区域の約5割、市街化区域のう
 ち工業団地などを除いた可住地の約8割にあたる。居住誘導区域で
 は密度を高めて利便性の高い居住のイメージ、居住誘導区域外では
 ゆとりある居住環境、田園居住のイメージを示している。



図 3-3-7 拠点形成・居住地形成のイメージ

拠点に誘導する都市機能は市民アンケートを踏まえ、居住地周辺
 に必要な施設、公共交通機関で移動して訪れる施設を分類・整理し
 ている。拠点への都市機能の誘導にあたっては、公共交通の充実や
 国の支援制度としての税制優遇、金融支援などがあるが、宇都宮市
 独自のインセンティブとして、施設整備費（建物）の1割（上限あり）
 を補助する制度を設けている。

表 3-3-1 都市機能立地適正化のための財政支援（補助制度）

区分	概要
目的	ネットワーク型コンパクトシティの核となる拠点形成に向け、市街化調整区域の地域拠点を含めてより幅広いエリアと施設を対象とした本市独自の補助制度を創設
補助制度の概要	都市機能誘導区域や市街化調整区域の地域拠点に、医療・福祉、子育て支援、商業等の誘導施設を維持・確保する場合の施設整備費の一部を支援
対象施設・対象エリア	<p>ア 高次都市機能(対象エリア:高次都市機能誘導区域) 病院（専門医療）、大規模商業施設、大学・専修学校</p> <p>イ 身近な都市機能(対象エリア:対象施設が立地していない都市機能誘導区域等) ・病院、診療所、薬局、スーパー・ドラッグストア、銀行等</p> <p>ウ 少子・超高齢社会に対応した都市機能(対象エリア:全ての都市機能誘導区域等) ・介護保険サービス提供施設 ・教育保育施設 ※市で公募を行う施設（通所型・訪問型）。また、施設整備費に他の補助を受けている場合は土地取得が条件</p>
補助率	施設整備費（建物）の10% ※限度額：3億円（高次都市機能誘導区域） 1億円（都市機能誘導区域、市街化調整区域の地域拠点）

29

3 拠点形成の取組

◆誘導施設に関わる既存の立地支援の見直し（介護施設の立地誘導）

背景・課題

- ・旺盛な介護老人福祉施設の整備需要（市全体：特別養護老人ホーム287名不足）
- ・介護人材の不足（国全体：37.7万人の供給ギャップ）

特選の事業者公募に際して、立地評価の仕組みを導入

- ・平成27年度から、特別養護老人ホーム（広域型）の新設・増床公募の際、拠点への接近性を基準に追加。
- ・コンパクトなまちづくりに資するほか、交通の利便性が良い拠点への整備を促進することで、介護人材の確保も期待できる。

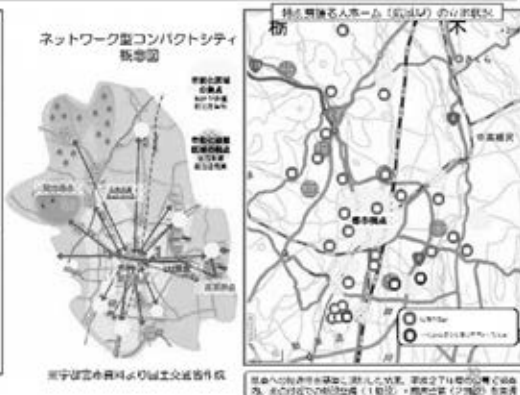
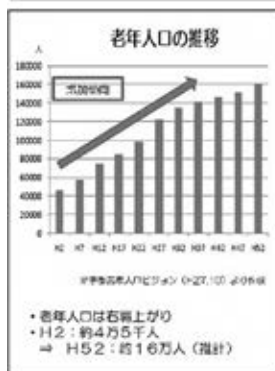


図 3-3-8 介護施設の立地誘導

特別養護老人ホーム（広域型）の事業者公募にあたっては立地評価の仕組みを導入し、都市機能誘導区域や地域拠点内（あるいはその周辺）への立地誘導を図っている。居住誘導に係る取組みとして、まちなか居住の支援として若年夫婦世帯等への家賃補助、住宅取得費補助などの制度を設けている。

市街化調整区域ではこれまで延床面積 200m² までの店舗しか立地できなかったが、スーパー・ドラッグストアのニーズがあることから、地域拠点内に限っては、1,500m² まで立地可能になった（都市計画法 34 条 12 号条例）。

3 拠点形成の取組(市街化調整区域)

本市の市街化調整区域については

- ①地域拠点を中心に利便性を高め、郊外部の安心して暮らし続けることのできる環境を形成
- ②地域拠点を中心としたコミュニティを維持・形成
- ③自然・営農環境を保全しながら、農家住宅など既存集落のコミュニティを維持

①地域拠点の利便性向上

●開発許可基準の緩和

これまで、店舗について、原則、延床面積200m²まで、立地可能であったが、地域拠点内に延床面積1,500m²までのスーパー、ドラッグストアが立地可能に



(都市計画法第34条第12号条例の制定)

●生活利便施設の立地補助

地域拠点に、スーパー、ドラッグストア、診療所などの日常生活に必要な施設が立地する際に、建築費の10%を補助(上限1億円)

(都市機能誘導施設立地促進補助金) 32

図 3-3-9 市街化調整区域における地域拠点の利便性向上

地区計画制度を活用した拠点形成にあたっては、市職員による技術支援、アドバイザーの派遣、土地利用構想作成への支援などを行っている。

市街化調整区域における原則は自然・営農環境の保全であるので、分家住宅など地域に縁のある住民の住宅建設に対する基準（34条14号許可基準）は維持する一方、移住者などが住宅を建てることができた34条11号条例は廃止された（2020年3月末まで経過措置期間）。

4. 公共交通ネットワーク形成

ネットワーク型コンパクトシティの形成は、立地適正化計画等による拠点形成と公共交通ネットワークの形成と強く連携した取り組みである。宇都宮市には南北方向にJR宇都宮線・東武宇都宮線が走っているが東西方向の基幹的な公共交通軸がなかったため、JR宇都宮駅から東側に向けてLRTの整備を、2022年開業を目標として進め、駅西側も整備に向けた調査・検討を実施している。



図 3-3-10 公共交通ネットワーク形成の取組みの概要

LRTと重複する路線から車両、運転手等を振り分けることが可能となり、路線バスネットワークの再編を実施することで公共交通空白地域の解消や拠点間の連携強化等の効果が期待される。LRT・路線バスの幹線軸の整備と併せて地域コミュニティが主体となったデマンド交通の整備も進め、多くの地域で公共交通が利用できる環境の形成を目指している。

ネットワーク型コンパクトシティに向けた、拠点形成など土地利用と公共交通政策との連携によって、医療・福祉等の様々な効果が期待されることから、総合的な政策としてこれらに取り組むこととしている。



図 3-3-11 総合的な施策検討・展開のイメージ

・本章の図表は、すべて話題提供者作成のものである。